

DIE FEUERSCHAUGEMEINDE IN APPENZELL

Geschichtlich - Dogmatische Darstellung

Dissertation

der rechts- und staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern zur Erlangung der Würde
eines Doctor iuris utriusque

vorgelegt von
Nikolaus Senn von Wil (SG)
in Appenzell

DIE FEUERSCHAUGEMEINDE IN APPENZELL

Geschichtlich - Dogmatische Darstellung

Dissertation

der rechts- und staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern zur Erlangung der Würde
eines Doctor iuris utriusque

vorgelegt von
Nikolaus Senn von Wil (SG)
in Appenzell



Die Fakultät hat diese Arbeit
am 16. Februar 1950 auf Antrag von *Prof. Dr. Hans Huber*
als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin
ausgesprochenen Auffassungen Stellung
nehmen zu wollen.

MEINEN ELTERN

Vorwort

Wahre Demokratie entsteht und wächst aus dem Leben, nicht aus iuristischen Begriffen. Sie ist das Produkt langer geschichtlicher Entwicklung, und keine einmalige Schöpfung. Freiheitlicher Geist eines Volkes und die Notwendigkeiten des Alltags bilden die Formen, in denen sie spielt.

Diese Erkenntnis wird jenem zu eigen, der in die untersten Formen unserer kantonalen Demokratien einzudringen versucht. Und selten ist die Mannigfaltigkeit so groß, wie gerade in den kleinsten Kantonen. Das Appenzell der Innern Rhoden ist dafür Schulbeispiel. In seinen nur 173 km² umfassenden Gemarken lebt ein ganzes Mosaik eigenartiger Selbstverwaltungskörper; Gemeinwesen, die herausgewachsen sind aus seinem Wesen, seiner Geschichte und sozialen Notwendigkeiten. Rhoden, Kirchhöri, Bezirke, Schul- und Kirchgemeinden, innerer und äußerer Landesteil, Feuerschau, sind die Namen für die Gebilde dieser lebendigen Volksherrschaft.

Obschon eine eingehende geschichtliche und rechtliche Abklärung zu wünschen und der Mühe wert wäre *), kann es nicht Zweck dieser Arbeit sein, Klarheit in all die genannten Verhältnisse zu bringen. Die vorliegende Dissertation möchte nur einen, — den vielleicht eigenartigsten — Selbstverwaltungskörper Innerrhodens herausgreifen und seinen geschichtlichen Werdegang — soweit dies beim herrschenden Dunkel möglich ist — und seine rechtliche Ordnung darstellen.

Anstoß, die Arbeit trotz aller stofflicher Schwierigkeiten an die Hand zu nehmen, war der oft geäußerte Wunsch, etwas Licht in die Geschichte und den rechtlichen Aufbau dieses Gemeinwesens zu erhalten, das im Hauptfleck Appenzell auch heute noch mehr verwurzelt ist als selbst die Einwohnergemeinde, d. i. der Bezirk Appenzell, und ihr an Bedeutung mindestens gleichsteht. Da die vorhandenen Quellen größtenteils zum erstenmal bearbeitet wurden und Vieles noch zum Vorschein kommen mag, sowie bei der äußerst lückenhaften rechtlichen Ordnung zuerst die Grundbegriffe klargelegt werden mußten, kann die Darstellung im vorliegenden

*) Bis heute liegen erst eine Abhandlung von Redaktor *A. Koller* über die Innern Rhoden des Kantons Appenzell und eine noch nicht gedruckte Freiburger Dissertation über das gleiche Thema von *C. Rusch* vor. Ueber die Geschichte der Kirchgemeinden vergleiche *A. Wild*, Das Kollaturrecht des Großen Rates von Appenzell I. Rh.

Umfang unmöglich auf all die Einzelheiten eingehen, die abzuklären wünschenswert gewesen wären.

Um die Feuerschaugemeinde, wie sie heute meist genannt wird, in ihrer Entwicklung zur autonomen Gebietskörperschaft mit speziellem Aufgabenkreis und in ihrem Verhältnis zum Kanton und den Gemeinden besser zu verstehen, war eine vorgehende geschichtliche und rechtliche Darstellung der innerrhodischen Gemeinwesen übersichtshalber nicht zu umgehen.

Es verbleibt mir noch die angenehme Pflicht, an dieser Stelle den Verwaltungsorganen der Feuerschau, im besondern dem Präsidenten der Kommission, Herrn Dr. Rechsteiner, sowie Herrn H. Bischofberger, meinen herzlichsten Dank auszusprechen für die wertvollen Anregungen und Auskünfte, die sie mir erteilt haben. Des weitem bin ich zu Dank verpflichtet meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Hans Huber, unter dessen Leitung die Arbeit entstanden ist.

Der Verfasser

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Uebersicht über das Gemeindewesen von Appenzell Innerrhoden

	1
§ 1. Die geschichtliche Entwicklung der Innerrhodischen Gemeindewesen	3
1. Die Gemeindewesen Appenzells bis zur Landesteilung	3
2. Die Gemeinden der Innern Rhoden von der Landesteilung bis zur Kantonsverfassung von 1872	6
§ 2. Die Gemeindeorganisation auf Grund der Kantonsverfassung von 1872	8
1. Bezirksgemeinden	9
a) Allgemeines	9
b) Organisation und Rechtsstellung	10
2. Die Kirch- und Schulgemeinden	12

Zweiter Teil

Die Geschichte der Feuerschaugemeinde

	13
I. Abschnitt. Die Selbsthilfeorganisation gegen Feuergefahr	16
§ 3. Die Entstehung der Feuerschau	16
§ 4. Name und erste Organisation	17
§ 5. Die Feuer- und Wächterverordnung von 1579	19
II. Abschnitt. Die Feuerschau als Ortsgemeinde von Appenzell (18. Jahrhundert)	20
§ 6. Die Entwicklung zur Ortsgemeinde	20
§ 7. Der Aufbau der Gemeinde	22
§ 8. Die Gemeindeaufgaben	24
1. Der Ausbau der Feuerpolizei	24
2. Die Uebernahme allgemeiner Dorfaufgaben	25
a) Gewerbepolizei	25
b) Baupolizei und Wasserversorgung	25
c) Niederlassungs- und Rechnungswesen	26
III. Abschnitt. Die Feuerschau als Spezialgemeinde von Appenzell (19. und 20. Jahrhundert)	27
§ 9. Ursachen und Verlauf der Entwicklung zur Spezialgemeinde	27
1. Die Lage der Gemeinden zu Beginn des 19. Jahrhunderts	27
2. Die Einführung der kantonalen Verfassungsstaaten und ihr Einfluß auf die Gemeindeentwicklung	27
3. Die Entwicklung in Innerrhoden und die Kantonsverfassung von 1872	28
§ 10. Der Werdegang der heutigen Organisation	29
1. Die Gemeinde der Hausbesitzer und das Prinzip des allgemeinen Stimmrechtes	29

2. Die territorialen Veränderungen	30
3. Die Abgrenzung der Organkompetenzen	32
4. Die Beschaffung der finanziellen Mittel	33
a) Steuern	33
b) Gemeindeeigene Betriebe	34
§ 11. Die Ausbildung der speziellen Aufgaben	35
1. Die Feuerpolizei	35
a) Die kantonale Verordnung vom 25. Mai 1909	35
b) Die Regelung der «Löschanstalt»	36
2. Das Bauwesen	36
3. Die Wasserversorgung	38
a) Die Erstellung des Hochdruckes im Unterrain und der Bau der Hydrantenanlage	38
b) Die Erweiterung der Wasserwerkanlage	39
4. Die Elektrizitätsversorgung	40
a) Die Beleuchtungsfrage	41
b) Die Projekte	41
c) Der Bau des EWA	42
d) Ausbau und finanzielle Entwicklung	43

Dritter Teil

Die Rechtsstellung der Feuerschaugemeinde	47
I. Abschnitt: Begriff und Persönlichkeit	49
§ 12. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Allgemeinen	49
1. Die Lösung staatlicher Aufgaben durch Selbstverwaltungskörper	49
2. Die Gemeinden	50
3. Der Unterschied zu den privaten Verbänden	51
4. Die kantonale Ordnung	53
§ 13. Die Feuerschau im besondern	53
1. Der Unterschied zu den Dorfkorporationen	53
2. Die Stellung als Gemeinde	55
a) Die rechtlichen Grundlagen	55
b) Die Rechtsnatur	55
c) Die Frage der Bestandesgarantie	56
3. Das Verhältnis zu den übrigen Gemeinden	57
II. Abschnitt: Die Stellung zum Staat	57
§ 14. Die Gemeindefunktionen	58
1. Charakter und Einteilung der Gemeindefunktionen nach ihrem Abhängigkeitsverhältnis vom Staat	58
2. Die Rechtssetzungs- und Rechtsanwendungsfunktionen der Ge- meinde	60
a) Die Rechtssetzung	61
b) Die Verwaltungsakte	62
3. Das Verhältnis der Gemeindefunktionen zum Gesetz	62
4. Die formelle und materielle Rechtskraft der Gemeindefunktionen	63
§ 15. Die Gemeindeautonomie	64
1. Begriff und Kriterium der Autonomie	64

a) Begriff	64
b) Kriterium	65
2. Umfang und Arten der Autonomie	66
a) Organisatorische Autonomie	66
b) Finanzielle Autonomie	67
c) Administrative Autonomie	67
d) Einteilung der Autonomie nach den Funktionen	67
3. Der obligatorische und der fakultative Wirkungskreis	68
§ 16. Die Staatsaufsicht	69
1. Der Begriff der Staatsaufsicht	69
2. Inhalt und Formen der Staatsaufsicht	70
a) Die Gemeindevisitation	71
b) Das unverbindliche Weisungs- und Beanstandungsrecht	71
c) Das Genehmigungsrecht	72
d) Einsprache und Rekurs	73
e) Ordnungsmaßnahmen	75
§ 17. Der Rechtsschutz der Gemeindeautonomie	75
III. Abschnitt. Die Organe	77
§ 18. Die Dunkeversammlung	77
1. Die Bildung der Dunke	77
2. Die Arten der Dunke	78
a) Die ordentliche Dunke	78
b) Die außerordentliche Dunke	78
3. Die Kompetenzen der Dunke	79
4. Die Geschäftsordnung der Dunke	80
§ 19. Die Verwaltung	80
1. Die Feuerschaukommission	80
a) Die Bestellung der Feuerschaukommission	80
b) Die Kompetenzen der Feuerschaukommission	81
c) Die besonderen Kompetenzen von Präsident und Feuerschauer	82
d) Die Verantwortlichkeit der Feuerschaukommission	83
aa) Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit	83
bb) Die disziplinarische Verantwortlichkeit	84
cc) Die strafrechtliche Verantwortlichkeit	84
2. Die Beamten und Angestellten	85
a) Das Dienstverhältnis im allgemeinen	85
b) Das Dienstverhältnis der einzelnen Beamten und Angestellten	85
3. Die Geschäftsprüfungskommission	86
a) Zusammensetzung	86
b) Zweck	86
§ 20. Die Kontrollorgane, insbesondere die Rechnungsprüfungskommission	87
1. Wahl und Zusammensetzung	87
2. Zweck	87
IV. Abschnitt. Die Sachgebiete der Gemeindetätigkeit	88
§ 21. Die Polizeiaufgaben	88
1. Die Polizei im allgemeinen	88
a) Der Begriff der Polizei	89
b) Die Polizeibefugnisse der Feuerschau	90

2. Die Baupolizei	90
3. Die Feuerpolizei	93
4. Die Polizeipflege i. e. Sinn	95
a) Die Dorfbeleuchtung	95
b) Die Kanalisation	96
c) Die Kehrrihtabfuhr	96
d) Der Unterhalt öffentlicher Straßen und Plätze	96
§ 22. Die Gemeindewerke	96
1. Die Zulässigkeit der beiden Gewerbebetriebe im Rahmen von Art. 31 Absatz 1 BV	97
2. Organisationsform und Zweck des Wasser- und Elektrizitätswerkes	101
3. Das Benützungsverhältnis	104
4. Die Haftung der Feuerschau für ihre Betriebe	110
Schlußbetrachtung	112

Literaturverzeichnis

- Althaus René Die Unterabteilungen der Gemeinden im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1948 (Manuskript)
- Binder Julius Die rechtliche Stellung des Aargauischen Elektrizitätswerkes, Diss. Bern 1949 (Manuskript)
- Blumenstein Ernst System des Steuerrechts, Zürich 1945
- Zur Frage einer Monopolstellung der Einwohnergemeinde für die Versorgung mit Wasser, Licht und elektrischer Kraft, Separatabdruck aus Mschr. 13
- Der Gläubigerzugriff auf das Gemeindevermögen nach schweizerischem Recht, in der Festgabe Philip Lotmar, Bern 1920
- Die Zwangsvollstreckung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in der Festgabe für das Bundesgericht, Bern 1924, S. 179 ff.
- Handbuch des schweizerischen SchKG, Bern 1911
- Börlin Curt Die Staatsaufsicht über die Gemeinden, Diss. Basel 1932
- Brander Hermann Unsere Wasserversorgung, Abhandlung im Appenzeller Volksfreund, 73. Jrg. No. 88
- Bugmann Margrit Die Enteignung für die Fortleitung und Verteilung elektrischer Energie, Diss. Zürich 1942
- Bühler R. Zürcherische Gemeindebauordnungen, Diss. Zürich 1932
- Burckhardt Walter Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931
- Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Auflage, Zürich 1944
- L'Etat et le Droit, Abhandlung in den Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins 1931, 2. Heft S. 137 ff.
- Egger August Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Einführung und Personenrecht, 2. Auflage, Zürich 1930
- Fleiner Fritz Das schweizerische Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923
- Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 8. Auflage, Zürich 1939
- Frank Ludwig Gewerbefreiheit und öffentliche Unternehmung, Diss. Zürich 1939
- Giacometti Zaccaria Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941
- Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung in «Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht», Festgabe der iur. Fakultäten zur 100-Jahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 175 ff.
- /Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
- Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichts (Die staatsrechtliche Beschwerde), Zürich 1933
- Gemeindeautonomie, Veröffentlichungen der Verwaltungskurse der Handelshochschule St. Gallen 1945

- Gottlieb Rolf Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, Diss. Lausanne 1939
- Hagmann Peter Die Rechtsstellung der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde im Kanton Solothurn, Diss. Bern 1947
- Hirzel Peter Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden, Diss. Zürich 1923
- Huber Hans Die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre heutige Bedeutung, 1933
 — Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in den Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins 1936
 — Verbandsrecht und staatliches Recht, in SZBl 1949, Nr. 1/2
- Hug Walter Die rechtliche Organisation der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde, in Festgabe zum 70. Geburtstag von Fritz Fleiner, S. 131 ff.
- Hühnerwadel Arnold Ueber die Organisation und Rechtsstellung der selbständigen öffentlichen Unternehmen des Kantons Zürich, Diss. Zürich 1945
- Jaeger C. Das Bundesgesetz betr. Schuldbetreibung und Konkurs, 3. Auflage, Zürich 1911
- Jellinek Georg Allgemeine Staatslehre, Berlin 1905
- Jellinek Walter Deutsches Verwaltungsrecht, in Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften 1928
- Koller Albert Die Rhoden des inneren Landesteils Appenzell, Separat- abdruck aus dem «Appenzeller Volksfreund» 1936
- Kelsen Hans Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
- Kündig Albert Die Zürcherischen Zivilgemeinden, Diss. Zürich 1917
- Kürsteiner Die Beleuchtungsfrage des Dorfes Appenzell, Gutachten, Genossenschafts-Buchdruckerei 1911
- Leemann Hans Kommentar zum Sachenrecht, 2. Auflage, Bern 1920/25
- Liver Peter Gemeinderecht, im Jubiläumsheft des SZBl, Probleme der Rechtssetzung, Nr. 1/2, 50. Jrg., S. 44 ff.
 — Guido Olgiate, Die bündnerische Gemeindeautonomie, Diss. Besprechung in ZbernJV 85, S. 269 ff.
- Mayer Otto Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 3. Auflage, Leipzig 1924
- Nawiaskey Hans Das Rechtsverhältnis zwischen den öffentlichen Betrieben und ihren Benützern, in SJZ 36, S. 197 ff.
- Rosin — Bayrisches Verfassungsrecht, 1923
- Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in Hith's Annalen, 1883
- Ruck Erwin Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2 Bände, Zürich 1934 und 1938
 — Schweizerisches Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich 1939
- Reinhardt Fritz Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht, Diss. Zürich 1934
- Rusch Carl Die Rhoden des innern Landesteiles von Appenzell-Inner- rhoden, Diss. Freiburg (Manuskript)
- Ryffel Die schweizerischen Landsgemeinden
- Rusch J. B. Das Gemeindewesen in Appenzell-Innerrhoden, in Zeit- schrift für schweizerische Statistik, 1868, No. 1/3 S. 2 ff.
- Schöbi Josef Die st. gallischen Ortsgemeinden, Diss. Freiburg 1934
- Signer Jakob «Das Spritzenhaus», Chronik der Appenzell I. Rh. Lie-

enschaften, Appenzellische Geschichtsblätter, Beilage
zum «Appenzeller Volksfreund», 2. Jrg. No. 23

von Thur/Siegwart Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrech-
tes, 2. Auflage, Zürich 1942 und 1944

Vogt Albert Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden, Diss.
Bern 1922

Walther Rudolf Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht
nach ihren Zwecken, Diss. Bern 1924

Wild Anton Das Kollaturrecht des Großen Rates von Appenzell-In-
nerrhoden, Appenzell 1945

Zellweger J. C. Geschichte des Appenzellischen Volkes, 4 Bände, Sankt
Gallen 1850

Quellen

Appenzeller Urkundenbuch: 1. Band. Bis zum Eintritt Appenzells in den Bund der Eidgenossen 1513. Bearbeitet von Dr. Traugott Schieß unter Mitwirkung von Dr. Adam Marti, Trogen 1913

— 2. Band. Von der Aufnahme Appenzells in den Eidg. Bund bis zur Landesteilung 1514—1597. Bearbeitet von Dr. Traugott Schieß, Trogen 1934.

Protokolle: «Kirchhöri- und Feuerschaubuch» 1578—1718 (im Kantonsarchiv)

— «Buoch, worin die verhandlungen und artikul der feuerschau aufgezeichnet zu finden de anno 1718 bis 1772»

— «Buch, worin die Verhandlungen und artikul der feuerschau aufgezeichnet zu finden de anno 1772 bis 1808»

— «Verordnungen über die Feuerschauverwaltungen» (Buch I) 1810—1840

— Feuerschauprotokoll vom 28. Juli 1839 bis 21. Mai 1866 (Buch II)

— Feuerschauprotokoll vom 31. Mai 1864 bis 5. April 1875 (Buch III)

— Feuerschauprotokoll vom 27. April 1875 bis 13. Januar 1885 (Buch IV)

— Feuerschauprotokoll vom 16. Januar 1885 bis 18. Februar 1896 (Buch V)

— Feuerschauprotokoll vom 21. Februar 1896 bis 23. Februar 1905 (Buch VI)

— Dunkeversammlungsprotokolle 1905 und ff.

— Kommissionsprotokolle 1905 ff. (8 Bände)

Kantonale und Gemeindeerlasse: Die einschlägigen kantonalen und Gemeindeerlasse, sowie die «Verordnungen und Reglemente» der Feuerschau sind jeweilen in den Anmerkungen ausführlich zitiert.

Abkürzungen

BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung
BV	Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874
EG	Einführungsgesetz. I. B. Gesetz betr. die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Appenzell-Innerrhoden vom 21. November 1924
GVö	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 21. November 1924
Jrg	Jahrgang
KV	Kantonsverfassung. I. B. Verfassung für den eidgen. Stand Appenzell-Innerrhoden vom 24. Wintermonat 1872
Mschr	Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen
OSt	Organisationsstatut der Feuerschaugemeinde Appenzell, Dezember 1911
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung, Zürich
SZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zürich
ZbernJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bern
Weitere gebräuchliche Abkürzungen nach <i>Karl Oftinger</i> , Vom Handwerkszeug der iuristischen Schriftstellerei, Zürich 1944.	

Erster Teil

*Übersicht
über das Gemeindewesen von
Appenzell Innerrhoden*

§ 1. Die geschichtliche Entwicklung der innerrhodischen Gemeindewesen

1. Die Gemeindewesen Appenzells bis zur Landesteilung

Über die politische Einteilung Appenzells aus der Zeit vor der Landesteilung besitzen wir nur spärliche Kunde. Vieles überliefert der Volksmund, einiges läßt sich aus alten Urkunden schließen. Wie Zellweger berichtet,¹⁾ soll nach der Sage das Gebiet des heutigen Appenzell zuerst als Alp benutzt worden sein. Demnach zogen rätische Bauern schon bevor sich die Alemannen am Oberlauf der Sitter niederließen, jeweilen über den Sommer aus dem Rheintal in diese Gegend. Mit der Zeit setzten sie sich fest und bildeten den Grundstock der Bevölkerung. Anders ließe sich die Bedeutung der

Rhoden

die rätoromanischen Ursprungs sind, in der politischen Einteilung des Landes nicht erklären.²⁾ Während nämlich J. B. Rusch, übereinstimmend mit einer weitverbreiteten Auffassung annahm, daß die Rhoden (von «Rotten») als militärische Verbände aus der Zeit der appenzellischen Freiheitskämpfe herausgewachsen seien,³⁾ zeigt sich heute, daß sie bis in die erste rätische Besiedlungszeit zurückreichen.⁴⁾

Nach der Bedeutung des Wortes erscheinen die Rhoden als jene ursprünglichen Abteilungen oder Kreise, welche berufen waren, abwechselungsweise gemeinsame Arbeiten oder Werke zu verrichten. Nach den ältern Urkunden über die Rhoden, die aus dem 14. Jahrhundert datieren, sind sie teils Verwaltungs- und teils Militärkreise.⁵⁾

¹⁾ Zellweger, Geschichte des Appenzellischen Volkes, Bd. 1 S. 95 und Anm. 3.

²⁾ Hätte nämlich das Hauptgewicht auf dem alemannischen Bevölkerungsteil gelegen, dürfte sich die Hundertschaft und die Markgenossenschaft durchgesetzt haben, und die Entwicklung der Gemeinden wäre einen ähnlichen Weg wie in der Innerschweiz gegangen.

³⁾ Vergleiche J. B. Rusch, Das Gemeindewesen in Appenzell Innerrhoden, in Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1868, Nr. 1—3 S. 2.

⁴⁾ Vergleiche A. Koller, Die Rhoden des innern Landsteils Appenzell, S. 4 ff.

Demnach geht Rhode auf lat. rota, Rad, Scheibe zurück, wird im romanischen roda oder rouda und kommt dort noch heute vor in der Bedeutung von Reihenfolge, Reihe. Aus dem alten roda rodan wurde rod und rood. Die Schreibart Rhode ist neuern Datums. Weitere Auslegungen sprachgeschichtlicher Art bei C. Rusch, Die Rhoden des innern Landsteils von Appenzell, Diss. Freiburg S. 10 ff.

⁵⁾ Vergl. A. Koller, a. a. O. und C. Rusch, a. a. O. S. 13 f. und S. 17.

Als Appenzell unter die Herrschaft des Abtes von St. Gallen gekommen war, behielt dieser die Rhoden als Verwaltungsbezirke für die Naturalabgaben und die Kriegsdienstleistungen bei. Er bestimmte aber den Rhodshauptmann. Nach den Freiheitskämpfen blieben die Rhoden bestehen und wuchsen zu ziemlich selbständigen öffentlichen Körperschaften heran, die ihre Vorsteher selbst wählten und aus ihren Reihen die Landesbehörden mit Ausnahme von Landammann, Landschreiber und Pannerherrn bestimmten. Sie beruhten auf territorialer und personeller Grundlage. Jede Rhode umfaßte ein bestimmtes Verwaltungsgebiet, das heute weitgehend den Bezirksgrenzen entspricht.⁶⁾ Die Rhoden«bürger» bestimmte der Geschlechtsname. Diese Eigenart bewahrten die Rhoden durch alle Jahrhunderte der Gemeindeentwicklung und sie ist m. E. der Hauptgrund, warum jene nicht zu den politischen Gemeinden umgeformt, sondern 1872 durch die Bezirke ersetzt wurden.

Schon vor der Landesteilung kannte man innere und äußere Rhoden.⁷⁾ Das mag davon herkommen, daß die innern Rhoden sich um den Flecken Appenzell legten und zur alten

Kirchhöri

gehörten, während die äußern Rhoden hierin selbständig waren und eigene Kirchspiele bildeten.

Die Zusammenfassung einer bestimmten Anzahl Rhoden in der Kirchhöri geht bis ins 11. Jahrhundert zurück: als nämlich das vom Bischof von Chur gegründete Kirchlein der stark anwachsenden Bevölkerung von Appenzell nicht mehr genügte, stattete Abt Norbert von St. Gallen im Jahre 1071 die Kirche im Neubruch mit einer Pfründe und dem nötigen Einkommen aus;⁸⁾ das in der Dotationsurkunde umgrenzte⁹⁾ zehentpflichtige Territorium war das Gebiet der alten Kirchhöri und umfaßte zugleich schon jene Rhoden, die später als innere bezeichnet wurden.

Das starke Band, das die christliche Religion um ihre Mitglieder legte, machte die Kirchhören schon früh nicht nur zum Mittelpunkt

⁶⁾ Vergleiche *C. Busch* a. a. O. S. 28 ff.

⁷⁾ Vergleiche *Zellweger*, a. a. O. Bd. 3, II S. 189: «Noch immer (1550) war das Land in Rooden eingeteilt. Sechs derselben hießen die innern und sechs die äußern Rooden. Die schwendiner, reutiner, lehner, schlatter, gontener und wieser oder rinkenbacher Rooden waren die sechs innern, die sechs äußern waren Urnäsch, Herisau, die obere und die untere Rood Huntwil, Teuffen und Trogen ...»

⁸⁾ Vergleiche *A. Wild*, Das Kollaturrecht des Großen Rates von Appenzell I. Rh. S. 1. *Zellweger* Bd. 1 S. 95 und Anm. 4.

⁹⁾ Ueber die Grenzen des Zehentbezirkes vergleiche *Wild* a. a. O. S. 2 f. und *Zellweger* a. a. O.

des kirchlichen, sondern weitgehend auch des politischen Lebens. Die sogenannten «Kirchhören» oder «Kirchspiele» übernahmen im Verlaufe der Zeit wichtige öffentliche Aufgaben und wurden bedeutungsvoller als selbst die weltlichen Gemeinwesen.¹⁰⁾ Zellweger¹¹⁾ nennt die Kirchhören der appenzellischen Gemeinwesen die «Versammlungen der waffenfähigen Männer der verschiedenen Rhoden, die sich regelmäßig jährlich einmal versammelten, um die Vorsteher und aus der Mitte derselben den Hauptmann und den Kirchenpfleger zu wählen». Die Kirchhörerversammlung bestimmte den Steuersammler, der die Beiträge der Rhodsgenossen festsetzte. Als Gemeindeversammlung befaßte sie sich mit Straßenbau, Salzzufuhren, ja selbst mit Bündnissen¹²⁾. Da sämtliche Räte der sechs innern Rhoden den Kirchhörirat von Appenzell bildeten, maßte sich dieser noch besondere Vorrechte an, so daß er «Leute ins Gefängnis verurteilte, ins Land eingrenzte oder aus demselben verbannte ... Mit Zuzug weniger Hauptleute oder Heimlicher¹³⁾ aus den äußern Rhoden faßte der Kirchhörirath auch solche Beschlüsse, die nur in der Befugnis des Großen Rathes lagen».

Neben den Rhoden und der Kirchhöri trat der

Gesamtkanton

an Bedeutung stark zurück. Er war gewissermaßen eine Rhodenföderation und glich so in etwas dem Gemeinwesen der drei Bünde in Rhätien. Die Tatsache, daß die innern Rhoden auf Grund ihrer Zugehörigkeit zur Kirchhöri Appenzell eine Sonderstellung einnahmen und den Großteil der staatlichen Aufgaben hier lösten, ist vielleicht «eine mittelbare Ursache der Landesteilung».¹⁴⁾

Wenn in den Urkunden wie in der ältern Geschichtsschreibung jeweils der Ausdruck «Gemeinde» gebraucht wird, so bedeutet er einmal die Rhoden, ein andermal die Kirchhören, da neben den beiden keine weiteren staatlichen Unterorgane vorhanden waren.¹⁵⁾

¹⁰⁾ Vergleiche *Walthard*, Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken, S. 10 ff.

¹¹⁾ Vergleiche *Zellweger* Bd. 3, II S. 191.

¹²⁾ Derselbe a. a. O. S. 192 und dort angeführte Urkunden.

¹³⁾ Oeffentlicher Ankläger.

¹⁴⁾ Vergleiche *Ryffel*, Die schweizerischen Landsgemeinden, S. 42.

¹⁵⁾ Vergleiche u. a. Urkundenbuch II S. 80 Nr. 1919.

Wahrscheinlich spricht *Zellweger* von den Rhoden, wenn er ausführt (Bd. 3, II S. 189): «In ihren Gemeinden besorgten die Vorsteher alle Angelegenheiten derselben. Von ihnen aus gingen die Verordnungen, welche die Benützung der Gemeindegüter betrafen, sowie auch andere Verordnungen, die aber, wenn sie Strafbestimmungen enthielten, ... dem Großen Rathe zur Bestätigung vorgelegt wurden ...»

2. Die Gemeinden der innern Rhoden von der Landesteilung bis zur Kantonsverfassung von 1872

Die konfessionellen Auseinandersetzungen des 16. Jahrhunderts führten in Appenzell 1597 zur Landesteilung. Der katholische und der reformierte Landesteil wurden zu völlig selbständigen Staatswesen, wobei sich die Kirchhöri Appenzell, sowie die katholisch gebliebene Bevölkerung von Oberegg und Oberhirschberg zum heutigen Halbkanton Innerrhoden zusammenschlossen.

Die äußern Rhoden, durch keine Dachorganisation ähnlich der Appenzeller Kirchhöri zusammengefaßt, wuchsen im Verlaufe der Zeit zu politischen Gemeinden (heute den Bürgergemeinden) Außerhodens heran.

Anders in Innerrhoden. Hier blieben die innern Rhoden in der Kirchhöri (als vorwiegend politischem Verband!) vereint. Bedingt durch die Kleinheit der Rhoden übernahm letztere den Großteil der wachsenden Gemeindeaufgaben, so daß man (mit Ausnahme der Halbrhoden Oberegg und Hirschberg) den ganzen Kanton als *eine* Gemeinde ansprechen konnte. Gericht, Armen- und Vogteiwesen, Polizei und Bürgerrecht stunden in der Kompetenz des «innern Landesteils», wie die spätere Benennung lautete. Die Rhoden der Kirchhöri nahmen im Zuge dieser Entwicklung an Bedeutung ab. Sie wurden zu Verwaltungsbezirken¹⁶⁾ mit geringfügigen eigenen Aufgaben und blieben vor allem die Wahlkörper der staatlichen Organe.¹⁷⁾

Eine Ausnahme machten die Halbrhoden Oberegg und Hirschberg, die trotz weitgehender Eigenständigkeit als eine Rhode gezählt wurden. Infolge ihrer territorialen Abgelegenheit entwickelten sie sich zu einer selbständigen politischen Gemeinde mit eigener Armenverwaltung, Vogteiwesen, Polizei, Bürgerrecht und Zivilgericht erster Instanz. Zusammen bildeten sie seit 1653 die Kirchengemeinde Oberegg und erhielten ihre Stellung ausdrücklich in der Verfassung von 1814/29.¹⁸⁾

J. B. E. Rusch bemerkt in seiner Darstellung über die, modernen Anforderungen immer weniger entsprechende Lage der Gemeinwesen, «daß eine gehörige Aussonderung von politischen Gemeinden

¹⁶⁾ Im Gegensatz zur Auffassung von J. B. Rusch a. a. O. S. 3, 1 besaßen sie eine feste territoriale Abgrenzung. Vergleiche A. Koller, Die Rhoden des innern Landesteils S. 9, und Geschichtlicher Ueberblick zur Kantonsverfassung von 1872, amtliche Ausgabe 1936.

¹⁷⁾ Vergleiche Die Kompetenzabgrenzung in der KV von 1814/29.

¹⁸⁾ KV 1814 S. 7. Diese erste Verfassung des Kantons Appenzell-Innerrhoden ist keine politische Neuschöpfung, sondern nur eine schriftliche Niederlegung des geschichtlich Gewordenen. Vergleiche Koller, Ueberblick zur KV von 1872.

(in diesem Zeitraum) überhaupt nicht vorkomme, sondern es ergebe sich, daß der Kanton Appenzell I. Rh. lediglich in zwei politische Gemeinden zerfalle: in die «Gemeinde», bestehend aus dem ganzen Kanton außer Oberegg, und in die Gemeinde Oberegg». ¹⁹⁾

Wie erwähnt, gehörten mit Ausnahme von Oberegg/Hirschberg sämtliche Rhoden zur Kirchhöri Appenzell. Seit der Mitte des 17. Jahrhunderts ²⁰⁾ bildeten sich in Gonten und Haslen eigene Kirchgemeinden, in Brülisau unter dramatischen Umständen ²¹⁾ seit 1828. Alle fünf Kirchgemeinden genossen in den hauptsächlichsten Belangen ihrer Verwaltung völlige Selbständigkeit. Die staatliche Aufsicht beschränkte sich auf die Rechnungskontrolle der vier Gemeinden des innern Landesteils. Nur das Kollaturrecht wurde für alle fünf Gemeinden vom Großen Rat ausgeübt. ²²⁾

Das 19. Jahrhundert brachte die Einführung des obligatorischen Unterrichts an öffentlichen Schulen. Zu diesem Zwecke teilte sich der Kanton in 15 sogenannte Schulkreise oder Schulbezirke; vier davon unterteilten den Bezirk Oberegg und waren selbständige Gemeinden, welche Gemeindeversammlung und Schulrat, eigenes Lehrpersonal und Beamte zur Verwaltung des Schulgutes besaßen. Der Kanton befaßte sich lediglich mit der Oberaufsicht und der Bestimmung der Lehrmethode.

Anders lagen die Verhältnisse im innern Landesteil. Am Hauptort wurden die Lehrer vom Großen Rat gewählt, und die Landesschulkommission trat an Stelle des örtlichen Schulrates. Bei den Schulkreisen außerhalb des Hauptortes waren zwar die nötigsten rechtlichen Elemente einer eigenen Gemeinde vorhanden, doch die Tatsache der gemeinsamen Schulkasse, Lehrerbesoldung und des überwiegenden Einflusses der Landesschulkommission ließ die Schulkreise eher als «Organe zur konsequenten Durchführung des obligatorischen Schulunterrichtes und zur Instandhaltung der Schullokalitäten erscheinen». ²³⁾

Aus dem Dargelegten geht hervor, daß sich bis zur KV von 1872 überhaupt keine klare Organisation des innerrhodischen Gemeindegewesens erkennen läßt. Bei der mangelhaften Entwicklung der

¹⁹⁾ Vergleiche *J. B. Busch* a. a. O. S. 2, 2.

²⁰⁾ Gonten gegründet 1647, Haslen 1668, Oberegg 1653.

²¹⁾ Vergleiche dazu *Wild*, Kollaturrecht S. 55 ff.

²²⁾ So ausschließlich allerdings, daß den betreffenden Kirchhörigenossen nicht einmal die Befugnis zustand, gegen die Wahl eines Geistlichen oder die Entfernung eines solchen beim Großen Rat wirksam Einspruch zu erheben. Vergleiche *J. B. Busch* a. a. O. S. 5, 1.

Ueber das Kollaturrecht des Großen Rates vergleiche KV 1814/29 «Die Kompetenzen des Großen Rates» Abs. 8 S. 4.

²³⁾ Vergleiche *J. B. Busch* a. a. O. S. 6.

Gemeinden fehlte ein klarer Aufbau der Gemeindebehörden, und bei der Zentralisation im innern Landesteil wurden viele Funktionen, die eigentlich in den Bereich der Gemeinden gehört hätten, von staatlichen Regierungsstellen gelöst.²⁴⁾

Die liberale Bewegung, die vor allem in der Mitte des letzten Jahrhunderts ihren großen Aufschwung nahm, suchte deshalb auch in Appenzell eine gänzliche Umformung der Verfassung durchzuführen. Dabei stand die Schaffung von Gemeinden im Vordergrund.²⁵⁾ Ein Entwurf von 1854, der nicht viel Neues brachte, — die Gemeinden, welche die Rhoden ablösen sollten, waren in der Hauptsache nur als Wahlkreise gedacht und auch nur «Bezirke» genannt — wurde bachab geschickt. Nicht besser erging es einer Vorlage von 1869, die in der andern Richtung zu weit ging und die Gemeinden, wie sie auch im Entwurf genannt werden, allzusehr dem Muster anderer Kantone und zu wenig der geschichtlichen Entwicklung der innerrhodischen Gemeinwesen anpaßte. Erst 1872 wurde in der außerordentlichen Landsgemeinde vom 24. November die noch heute geltende Verfassung, welche in der Frage der Gemeindeorganisation eine kluge Mittellösung wählte, angenommen.

§ 2. Die Gemeindeorganisation auf Grund der KV von 1872

Obschon mehrmals revidiert und in verschiedenen Belangen modernen Anforderungen nicht mehr gerecht, bildet die 72er Verfassung die Grundlage des heutigen Gemeindewesens. Appenzell Innerrhoden besitzt im Gegensatz zu den meisten Kantonen kein Gemeindegesetz. Die Regelung in der Verfassung ist dürftig und

²⁴⁾ Wie unabgeklärt die Gemeindesituation in Innerrhoden vor der KV von 1872 war, geht aus der zitierten Abhandlung von *J. B. Rusch* hervor, der dazu noch ausführt: «Während in Oberegg sowohl die beiden Halbrhoden als auch die Kirchgemeinde und die vier Schulkreise ihre speziellen Gemeindebehörden und Beamten frei aus der Mitte der Kirchhöri, Rhods- oder Schulkreisversammlung ... wählen, so findet in dem innern Lande, in den innern sechs Rhoden des Kantons keine solche Wahl des Gemeindevorstandes statt, indem die meisten Gemeindefunktionen von der kantonalen Centralbehörde besorgt werden. Diese letztere wird aber aus den von der Landsgemeinde gewählten Landesbeamten und einem Teil der von den Rhoden auserkorenen Rhodsbeamten gebildet. Ebenso werden auch die Kirchenvorstände in den innern Pfarreien nicht überall frei aus der Mitte der Kirchhörigenossen gewählt, zumal einzelne Vorstände der Kirchgemeinden ohne besondere Wahl nur aus den in der Pfarrei sesshaften Rhodsbeamten gebildet werden, in der Weise zwar, daß die verwaltenden Gemeindebeamten immerhin noch einer besonderen Wahl unterliegen, obschon sie als Rhodsbeamte mit allen in der Pfarrei sesshaften Rhodsbeamten zum Kirchenvorstand gerechnet werden ...»

²⁵⁾ Vergleiche *A. Koller*, Geschichtlicher Ueberblick zur KV von 1872.

wird zum Teil ergänzt durch zerstreute Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen.

1. Die Bezirksgemeinden

a) Allgemeines

Wenn auch die politischen Gemeinden fast durchwegs in der Verfassung wie in den Gesetzen «Bezirke» genannt werden, haben sie doch die Stellung und die Funktionen von Gemeinden und entsprechen ihnen auch begrifflich. Daß sie nicht alle Aufgaben, die in andern Kantonen durch die politischen Gemeinden gelöst werden, zu ihrem Wirkungskreis zählen können, ergibt sich aus der eigenartigen geographischen Lage und Gemeindeentwicklung Inner-
rhodens.

Wie oben ausgeführt, zerfällt der Kanton in zwei auseinanderliegende Hälften, wovon jede eine eigene Gemeindeentwicklung mitgemacht hat. Während die ehemalige Rhode Oberegg/Hirschberg natürlicherweise weitgehend selbständig und endlich Verwaltungskörper (äußerer Landesteil) und Gemeinde in einem wurde, bewirkte die bevölkerungs- und gebietsmäßige Kleinheit, sowie die alte Zusammenfassung in der Kirchhöri Appenzell im innern Landesteil eine starke Zentralisation der staatlichen und kommunalen Aufgaben, zumal sich die alte Rhodsorganisation zur Gemeindeführung im modernen Sinne als unfähig erwies. Bei einer Einteilung des Kantons in neuzeitliche Gemeinden mußte deshalb auf die Entwicklung Rücksicht genommen werden, so daß heute ein Teil der typischen Gemeindeaufgaben vom innern Landesteil zentral, in Form eines Verwaltungskreises erfüllt werden.¹⁾ Ein Kuriosum bildet die Bürgerrechtsteilung, das Bürgerrecht wurde nicht an die Gemeinden gegeben und es gibt somit kein Schwendner, Gontner oder Rütner Bürgerrecht, wie irrtümlich vielfach angenommen wird, sondern nur das Bürgerrecht des innern und des äußern Landes, beziehungsweise des Bezirkes Oberegg.²⁾

Die Auffassung aber, wonach die neuen Bezirke infolge des verminderten Aufgabenkreises nurmehr «unvollkommene Gemeinden»³⁾ darstellten, «Verwaltungskörper, an die der Staat einen Teil seiner Befugnisse abgetreten habe», ist iuristisch unhaltbar.

¹⁾ Vergleiche z. B. KV Artikel 10, 1.

²⁾ Vergleiche A. Koller, Ueberblick zur KV S. 5.

³⁾ Derselbe a. a. O.

b) Organisation und Rechtsstellung

aa) Das Territorium, in welchem die Bezirke ihre Gebietshoheit ausüben, ist im großen und ganzen das Verwaltungsgebiet der alten Rhoden, wobei dasjenige der Rhode Lehn dem Bezirk Appenzell entspricht und jenes der beiden Halbrhoden Hirschberg und Oberegg den Bezirk Oberegg bildet. Die Halbrhode Stechlenegg/Rinkenbach ist aufgeteilt, Stechlenegg an Gonten, Rinkenbach an Appenzell, Gonten und Schlatt-Haslen.⁴⁾

bb) Die sechs Bezirke Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg bilden in ihrer Gesamtheit den Kanton (Stand) Appenzell-Innerrhoden. Art. 15, 1 KV nennt sie ausdrücklich, womit nicht nur eine institutionelle, sondern eine verfassungsrechtliche Garantie des Bestandes der einzelnen Gemeinden ausgesprochen ist,⁵⁾ Neubildung, Vereinigung und Auflösung können nur durch Verfassungsänderung vollzogen werden; die verfassungsrechtlichen Garantien des Bestandes der einzelnen Gemeinden stellen nach bundesgerichtlicher Praxis verfassungsmäßige Rechte der Gemeinden auf ihre Existenz dar, gegen deren Verletzung die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.⁶⁾

cc) Die Bezirksversammlung ist das oberste Organ der Gemeinde. Sie wählt auf je 250 Einwohner ein Mitglied des Großen Rates (KV Art. 22) und auf 800 im innern und 300 im äußern Landesteil je ein Mitglied des Bezirksgerichtes. (KV Art. 33) Der innere Landesteil bildet aus den so Gewählten ein Bezirksgericht. Als Überbleibsel aus der Zeit der Rhoden sind die Großräte der Bezirke zugleich deren Ratsbehörde. Die beiden erstgewählten Mitglieder («Hauptleute») übernehmen abwechselungsweise den Vorsitz der Gemeinde. (KV Art. 36)

dd) Die Zugehörigkeit zur Gemeinde beruht auf Art. 16, 2 KV, welcher bestimmt: «In Gemeindeangelegenheiten üben die Landleute und die niedergelassenen Schweizer ihr Stimmrecht an ihrem Wohnorte aus.» Damit ist das Prinzip der Einwohnergemeinde ausgesprochen, die Anpassung an die vom Bunde geforderte Gleichheit vor dem Gesetz und die Gewährung der politischen Rechte an die Niedergelassenen.⁷⁾ Nach Art. 1 und 2 der Verordnung über

⁴⁾ Vergleiche *C. Rusch*, Die Rhoden des innern Landesteils S. 60 ff.

⁵⁾ Vergleiche *Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone S. 72 ff. und Anm. 20 S. 72.

⁶⁾ Vergleiche *Giacometti* a. a. O. und die dort zitierten Entscheide des Bundesgerichtes: 14, 213; 17, 622; 27 I 324; 38 I 141; 56 I 330.

⁷⁾ Es ist dies nebst der Bestimmung von Art 34 KV der Hauptpunkt der Revision des Gemeindewesens von 1872.

die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (GVö) beginnt die Stimmfähigkeit für jeden männlichen Schweizerbürger mit erfülltem 20. Altersjahr. Die Niedergelassenen werden jedoch erst nach Ablauf von 3 Monaten seit dem Tag, an welchem das Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung eingereicht wurde, stimmberechtigt.

ee) Nach Art. 34 KV stehen den Bezirken «alle wichtigeren Beschlußnahmen zu, die nach Maßgabe der Verfassung im Interesse des Gemeindewesens liegen». Damit ist ausdrücklich ⁸⁾ die Garantie der Gemeindeautonomie ausgesprochen, welche ein verfassungsmäßiges Recht der Gemeinde und der Gemeindeeinwohner ⁹⁾ darstellt, gegen dessen Verletzung ebenfalls die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist.¹⁰⁾

Die Autonomie zeigt sich iuristisch im Fehlen der Ermessenskontrolle des Kantons (beziehungsweise der Aufsichtsbehörde) gegenüber der Gemeinde bei der Rechtssetzung und Verwaltung. Die Aufsicht ist auf die Rechtskontrolle beschränkt.¹¹⁾ Was aber materiell zum eigenen Wirkungskreis gehört, ist historisch zu bestimmen, d. h. es gehören alle jene Aufgaben dazu, die sich im Verlaufe der Zeit als typisch kommunal erwiesen haben und von den Gemeinden gelöst wurden. Da in Innerrhoden eine solche Entwicklung weitgehend fehlt, die Bezirke neuern Datums sind, muß auf den Begriff des «typisch kommunalen» abgestellt werden mit der Einschränkung: soweit nicht eine Regelung durch den Kanton oder den inneren Landesteil vorliegt.¹²⁾

ff) Sämtliche Gemeindeerlasse und Verfügungen, auch die autonomen, haben sich im Rahmen des kantonalen Rechtes jeder Stufe zu halten und werden durch Widerspruch derogiert. Selbst die aus Gesetz abgeleiteten Vollziehungsverordnungen, sofern sie intra

⁸⁾ Was an sich gar nicht nötig ist, vergleiche *Giacometti* a. a. O. S. 74 und die, unter Anm. 3 zitierten BGE, und *Burckhardt* Kommentar zur BV S. 787.

⁹⁾ In der neuern bundesgerichtlichen Praxis ist die Frage der Legitimation der einzelnen Gemeindeeinwohner wieder offengelassen! Vergleiche dazu *Hans Huber*, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, S. 134 a. f.

¹⁰⁾ Vergleiche *Giacometti* Staatsrecht der Kantone S. 74 und die dort unter Anm. 4 zitierte BGE.

¹¹⁾ Vergleiche III. Teil S. 64 ff. 69 f.

¹²⁾ Auch die in Artikel 37 KV genannte «Führung der Polizei im allgemeinen und in besonderer Beziehung auf Ruhe, Leben, Gesundheit und Eigentum» gehört zum eigenen und nicht zum übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde (vergleiche dagegen *Koller*, Ueberblick zur KV S. 5) und die diesbezüglichen Polizeivorschriften unterliegen denn auch nur der Rechts- und nicht der Ermessenskontrolle der Ständekommission.

legem ergeben, derogieren den autonomen Satzungen.¹³⁾ Dies ist der Sinn des Ausdruckes «nach Maßgabe der Verfassung» in Artikel 34 KV.

gg) Die staatliche Aufsicht — dies gilt auch für die Spezialgemeinden — beruht auf Art. 10 KV. Sie umfaßt den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde.¹⁴⁾ Da Innerrhoden keine Ausführungsgesetzgebung zu Art. 10 KV besitzt, sind die Aufsichtsmaßnahmen sehr beschränkt und die Staatsaufsicht wenig intensiv. Nur in außerordentlichen Fällen, wo das Wohl der einzelnen Landesteile es erfordert, steht der Aufsichtsbehörde auf Grund der KV das Recht zu, in die Gemeindeangelegenheiten direkt einzugreifen. (Art. 10, 3 KV) Aufsichtsbehörde ist die Standeskommission.

2. Die Kirch- und Schulgemeinden

Appenzell gehört zu den Kantonen mit Ausscheidung des Kirch- und Schulwesens, d. h., es bestehen nebst den politischen Gemeinden selbständige Schul- und Kirchgemeinden.¹⁵⁾ Letztere werden in der Verfassung unter dem Abschnitt «Ortsbehörden» geregelt und sind auch wahrscheinlich — vor allem die Schulgemeinden — die in Art. 7 KV als Ortskreise bezeichneten Gebilde. Sie sind in ihrem speziellen Wirkungskreis autonom und unterliegen nur der Rechtskontrolle des Kantons, beziehungsweise der Standeskommission im Sinne von Art. 10 KV, sowie Art. 25 GVo. Sie fallen territorial in der Regel weder unter sich noch mit den Bezirksgemeinden zusammen. Die Gemeindeversammlungen wählen ihre Behörden und Angestellten und führen eine selbständige Verwaltung ihres Vermögens. Da, wo Schul- und Kirchkreise zusammenfallen, können die Kirch- und Schulräte in einer Behörde vereinigt werden. (KV Art. 46, 1). Art. 46 KV garantiert nicht die heute bestehenden Kirch- und Schulgemeinden — die einzelnen Gemeinden sind nicht genannt — wohl aber enthält er die sogenannte institutionelle Garantie,¹⁶⁾ das Kirch- und Schulwesen muß verfassungsmäßig *durch Gemeinden* gelöst werden.¹⁷⁾ Eine Aenderung ist nur auf dem Wege der Verfassungsrevision möglich.

¹³⁾ Vergleiche *F. Reinhardt*, Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht, S. 26.

¹⁴⁾ Vergleiche III. Teil S. 69 ff.

¹⁵⁾ Vergleiche *Walther*, Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht, S. 121.

¹⁶⁾ Denn Artikel 34, 1 KV spricht ausdrücklich von Kirch- und Schulgemeinden!

¹⁷⁾ Nicht etwa z. B. durch Verwaltungsbezirke im Schulwesen und Genossenschaften beim Kirchenwesen!

Zweiter Teil

*Die Geschichte
der Feuerschaugemeinde*

Als Appenzell 1560 durch den großen Dorfbrand zerstört wurde, gingen vermutlich wertvolle Urkunden appenzellischer Frühgeschichte verloren. Es mag dies ein Grund sein, weshalb für die Feuerschau, die sicher schon lange vor diesem Ereignis bestanden hat,*) überhaupt kein Material vorhanden ist bis zur Zeit nach dem Brande. Kurz danach**) wurden nämlich die Beschlüsse von Feuerschau und Kirchhöri in einem gemeinsamen Buch***) festgehalten, und in dieser Form bis zum Jahre 1718 geführt. Als die Feuerschau zu Beginn des 18. Jahrhunderts zur Dorfgemeinde des Hauptfleckens heranwuchs, legte sie eigene Bücher an. «Verordnungen», Bußen, Steueransätze usw. sind darin bunt durcheinander geführt. Aber erst seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kann sich die geschichtliche Darstellung auf eine, wenn auch rudimentäre «Organisation» und vereinzelte, in sich geschlossene Verordnungen stützen.

Aus diesem Grunde ist man sich selten klar über die Entstehung und vor allem die Entwicklung der Feuerschau. Ihr Herauswachsen aus einer Feuerwehrorganisation mag man vermuten, doch die Tatsache, daß sich die jetzige Stellung der Gemeinde nicht stufenweise entwickelte, sondern daß die Feuerschau bereits weit größere Kompetenzen als heute besaß und einst Dorfgemeinde von Appenzell war, mag neuartig erscheinen. Es wäre zu wünschen, daß sich eine eingehende Arbeit, die diesen Rahmen sprengte, mit jenem Zeitraum befassen würde.

Aus den vorhandenen Materialien lassen sich deutlich drei Perioden der geschichtlichen Entwicklung der Feuerschau erkennen:

- Die Entstehung und erste Ausbildung der Feuerschau als Feuerbekämpfungsorganisation,
- Die Feuerschau als typische Ortsgemeinde von Appenzell, der Höhepunkt ihrer Machtentfaltung, und
- Die Periode ihrer Rückbildung auf die speziellen Aufgaben einer Dorfgemeinschaft.

*) Es geht dies aus der Einleitung und Artikel 4 der Wächter- und Feuerordnung von 1579 hervor.

**) ca. 1570.

***) «Kirchhöri und Feuerschaubuch ... ? bis 1718» (spätere Aufschrift).

Die Selbsthilfeorganisation gegen Feuergefahr

§ 3. Die Entstehung der Feuerschau

Gegen Ende des 16. Jahrhunderts ist die Feuerschau erstmals geschichtlich feststellbar und zwar in Form eines Selbstverwaltungskörpers. Diese Tatsache geht eindeutig aus einem Versammlungsprotokoll von 1595 hervor.¹⁾ In Art. 4 der ersten erhaltenen Verordnung von 1579 wird aber ausgeführt: «zum fierth den artikul ernüwert und bstät wie vor viel joren *ain landamman* und gepotner *kilchhörirath* uf und angnommen . . . ».²⁾

Dies erweckt den Anschein, als hätte ursprünglich die Kirchhöri die Feuerpolizei des Dorfes in Händen gehabt und die entsprechenden Vorschriften erlassen. Erst gegen Ende des 16. Jahrhunderts wäre, bedingt durch die speziellen Verhältnisse einer Ortsfeuerwehr, aus dem Verwaltungszweig dieser Gemeinde die Feuerschaukorporation, eine Art Unterabteilung entstanden, die sich eigene Satzungen gab und ihr Gut selbst verwaltete.

Diese Annahme ist m. E. falsch. Wenn auch die Kirchhöri viele politische und soziale Angelegenheiten regelte, ist doch nicht einzusehen, wieso sie, die ein Oberverband und die Zusammenfassung der innern sechs Rhoden war, dem Flecken Appenzell die Feuerordnung hätte geben sollen. Aus einer Darstellung Zellwegers³⁾ läßt sich eher auf eine andere Entstehung schließen; wie er berichtet, ließ der Gemeinderat von Gais im Jahre 1564 vom Großen Rat eine Feuerverordnung bestätigen, um sie, da verschiedene Strafbestimmungen darin enthalten waren, «handhaben» zu können. Das deutet darauf hin, daß die Organisation der Feuerwehr und die damit verbundenen baupolizeilichen Vorschriften für die rasch wachsenden Ortschaften von den Gemeinden, in denen sie lagen — im angeführten Fall der *Rhode* Gais — aufgestellt wurden. Da der Flecken Appenzell aber in das Gebiet verschiedener Rhoden hineinwuchs, bildete sich schon früh⁴⁾ eine Zwangsgenossenschaft aller

1) Erste protokollierte Versammlung der Feuerschau, «Kirchhöri und Feuerschaubuch» S. 46 f.

2) Dasselbst S. 38.

3) *Zellweger*, Geschichte des appenzellischen Volkes, Bd. 3 II S. 189.

4) Verschiedene Hinweise in den ersten Verordnungen und Protokollen auf ein

Dorfbewohner ⁵⁾ mit dem Zweck, eine Feuersbrunst, die besonders wegen des Föhns fast immer zu einer Allgemeingefahr wurde, zu verhüten, und im Falle eines Brandes für eine richtige Bekämpfung zu sorgen.⁶⁾ Die an den alljährlichen Versammlungen aufgestellten Satzungen enthielten hohe Strafandrohungen für Zuwiderhandelnde, so «guot, gelt, laib und leben». Um die angedrohten Strafen verwirklichen zu können, mußten die Bestimmungen von einer staatlichen Behörde genehmigt werden. Es war dies im Gegensatz zu Gais nicht der Große Rat, sondern die Kirchhöri, die im Gebiet der innern Rhoden den Großteil der politischen Aufgaben löste.⁷⁾

§ 4. Name und erste Organisation

Sowohl der Name wie auch die erste Organisation zeigen deutlich, daß die Feuerschau ausschließlich zum Zwecke der Feuerbekämpfung entstanden ist. Es war dies auch in jenen Jahrhunderten die wichtigste Lokalaufgabe, die gemeinsam gelöst werden mußte. Da nun aber Appenzell keine Ortsgemeinde bildete und die Feuerschau die einzige öffentliche Organisation war, übernahm sie im 16. und 17. Jahrhundert weitere Dorfaufgaben, so die Wasserversorgung und das Niederlassungswesen. Doch bildeten letztere noch nicht wie im 18. Jahrhundert eigentliche Verwaltungszweige einer Ortsgemeinde, sondern sie wurden von der Feuerschau im Zusammenhang mit der Feuerpolizei gelöst.

«Fürschow», wie die Gemeinde schon in frühester Zeit genannt wird, kommt von «fürschowen», auf das Feuer acht geben. Im territorialen Sinn ist es das genau umgrenzte Gebiet, in dem die Wehrorganisation «zum Feuer schaut», d. h. einen Brand nach Kräften verhindert. Feuerschau hieß dann aber auch die Gemeindeversammlung, das Organ der Feuerschau, oder noch genauer die Versammlung der Glieder, wo das Wort in engem Zusammenhang stand mit «tunken».¹⁾ Tunken wird im Säckelamtsbuch schon

langes Bestehen lassen die Anfänge der Feuerschau bis in die erste Zeit der Dorfentwicklung zurückvermuten.

⁵⁾ Der Dorf- oder Feuerschaukreis ist schon in dieser Zeit fest bestimmt.

⁶⁾ Vergleiche Einleitung zur Verordnung von 1579: «... damit das führ gewahrnsamlich versorget werde und sich ein jeder im fall der noth und sunsten zu verhalten wüsse».

⁷⁾ Ueber die politischen Funktionen der Kirchhöri vergleiche S. 4 f.

¹⁾ Vergleiche *J. Signer*, «Das Spritzenhaus» Chronik der appenzell-innerrhodischen Liegenschaften, Appenzellische Geschichtsblätter, 2. Jahrgang, Nr. 23.

anfangs des 16. Jahrhunderts gebraucht, und kommt im Kirchhori- und Feuerschaubuch erstmals 1690 vor.

Wie Signer ²⁾ ausführt, bestand «das dunken» im «Eintauchen oder Dunken der hölzernen Feuerkübel in die Brunnen oder sonst in ein Wasser... Jedes hölzerne Gefäß, also in vorliegender Angelegenheit die Feuerkübel und Züber, wird nach längerem Nichtgebrauch wasserundicht oder lech. Lechen ist ein mittelalterliches Wort, was soviel bedeutet wie austrocknen, von der Trockenheit Risse bekommen und Flüssigkeit durchlassen. Das beste Mittel hiefür ist das Dunken in Wasser oder das Anfüllen mit Wasser ... »

An der jährlichen Feuerschau mußten die Löscheimer inspektionshalber mitgenommen werden. Die «lechen» Kübel wurden dabei im Wasser ³⁾ «gedunkt» und wieder gebrauchsfähig gemacht. Diese Geräteinspektion fand unmittelbar vor der eigentlichen Gemeindeversammlung statt, so daß diese selbst mit der Zeit vom Volk «Thunke» (später Dunke) genannt wurde, und heute zur eigentlichen Bezeichnung der Feuerschauversammlung geworden ist.

Die Feuerschau war anfänglich die Versammlung aller im Dorfkreis seßhaften männlichen Bewohner. Sie wurde alljährlich am Pfingstdienstag vom Feuerhauptmann unter dem Rathaus zusammengerufen. Später, gegen Ende des 17. Jahrhunderts, mußte aus jeder Haushaltung eine «Mannsperson» erscheinen, die, wenn keine männlichen Hausbewohner vorhanden waren, durch eine Frau oder Magd vertreten werden konnte. Die weitverbreitete Auffassung, wonach zuerst die Hausbesitzer an der Dunke stimmberechtigt waren, ist meines Erachtens falsch, da die Feuerschau erstlich nichts anderes als eine Feuerwehr darstellte, an welcher jeder männliche Bewohner teilzunehmen hatte.⁴⁾

Nebst der Inspektion der Löschgeräte ⁵⁾ wurden hier die Satzungen aufgestellt, erneuert und jedesmal mit der Ermahnung, ihnen ernstlich nachzuleben, verlesen. Darauf folgte die Wahl der Behörden. Ursprünglich wurde der Vorsteher der Gemeinde, der Feuerhauptmann, aus den im Feuerschaukreis wohnenden Landesbeamten gewählt. In einem Zusatz der Feuerverordnung von 1642 wurde hingegen bestimmt, daß immer der im Feuerschaukreis wohnende Landammann dieses Amt übernehmen solle. Er erhielt ohne Wahl beigesellt den im Dorfkreis «haushablich» niedergelassenen Statt-

²⁾ Derselbe a. a. O.

³⁾ Wahrscheinlich am «Schmäuslimarktbrunnen», wo die Inspektion stattfand.

⁴⁾ Das ausschließliche Stimmrecht der Hauseigentümer bildete sich erst gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts aus. Auch die Protokolle sprechen erstmals im 18. Jahrhundert von einer Gemeinde der Hausbesitzer.

⁵⁾ Später dienten diesem Zweck die sogenannten «Feuerexerzitien».

halter, Seckelmeister, Baumeister, Landschreiber und Landweibel.⁶⁾ Dieser Ausschuß bildete zusammen mit den an jeder Dunke gewählten drei Feuerschauern⁷⁾ den Vorstand. Mit Ausnahme von Landammann und Feuerschauern blieben seine Kompetenzen gering bis zur Zeit, da die Feuerschau Ortsgemeinde wurde.

Große Bedeutung hatte die Wahl der Wächter. Es war dies eines der wichtigsten Aemter, das die Dunke zu vergeben hatte, was schon aus den zahlreichen Wächterverordnungen hervorgeht. Diese regelten aufs Genaueste den «Umgang» — den genau vorgeschriebenen Rundgang — durch das Dorf, die Ablösung, Rechte und Pflichten der Wächter, ihre Verantwortlichkeit und Besoldung. Ursprünglich hatten sie die Aufgabe, das Dorf gegen Feuer zu überwachen. Im Zuge der Entwicklung der Feuerschau zur Dorf-gemeinde wurden sie zur eigentlichen Ortspolizei. Ihre Verteidigung auf die Satzungen bildete schon in frühesten Zeiten den Abschluß der Versammlung. Gegen Ende des 17. Jahrhunderts schloß sich daran der Eid der Feuerschauer.⁸⁾

§ 5. Die Feuer- und Wächterverordnung von 1579

Diese erste geschriebene und 1642 erneuerte Feuer- und Wächter-verordnung gibt einen Einblick in die durchgreifende *Feuerwehr*-organisation des Dorfes. Sie war schon in dieser Zeit nicht das einzige Tätigkeitsgebiet der Feuerschau, wohl aber das haupt-sächlichste. Bestimmungen über die Niederlassung im Feuerschau-kreis¹⁾, sowie gewisse Bau- und allgemeine Vorschriften wurden kurz darauf erlassen. Aus der Verordnung selbst lassen sich zwei

6) «Ittem Führhobtman soll syn, allwegen der jenig Landtammann, so dan zemahlen am ampt ist, wan er in der führschor wohnt. Jhm sind zuo geben, wan si in der führschor hausshablich sigendt, Statthalter, Seckelmeister, Buwmeister, Landtschryber, Landtweibel und alle dri führschorer».

7) Feuerschauer: Sie überwachen das ganze Feuerschauwesen und sorgen für die Durchführung der Verordnungen.

8) Ueber diesen Eid berichtet eine Notiz im Kirchhöri- und Feuerschaubuch: «Demnach ist einhellig von ganzer Fürschau erkennt worden, daß die Fürschauer und alle nachkommen der Fürschauer sollend ein Eid schweren . . ., daß sy, wo sy in der Fürschau etwas sehind, hörind oder ihnen klagt und anzeigt würde, daß etliche in diesen vorgeschriebenen alten und nüwen Artiklen sich der gebühr nach nit hielten, selbige bei ihrem geschworenen Eid der Obrigkeit anzeigen sollend. Welche dan nach ihrem verdienen an guot, ehre oder auch lyb und leben nach gestalt der Sachen sollend gestrafft werden.»

1) An einer Dunkeversammlung im Jahre 1626 wird festgesetzt, daß keiner ohne Erlaubnis des Landammanns sich im Dorfe niederlassen dürfe (Kirchhöri- und Feuerschaubuch).

Teile herauschälen : der eine ist präventiver, der andere repressiver Natur.

Durch die Organisation der Wacht, bestimmte Verhaltensvorschriften, vor allem bei «Sonderwind» (Föhn) und bei Nacht, genauer Reglementierung feuergefährlicher Handwerke²⁾ und bauliche Anordnungen, sollte die Feuergefahr gebannt werden. Die Feuerlöschgeräte waren zum Teil dem einzelnen, wie das Waffenhalt, nach Vermögen zugeordnet, zum Teil, wie Leitern und Hacken, von der Korporation an bestimmten Stellen deponiert.

Brach Feuer aus, so organisierte sich das ganze Dorf zur Abwehr. Die Wächter riefen die Feuerschauer und Verordneten auf den Platz und organisierten den Löschdienst. Die Bewohner, durch die Feuerglocken alarmiert, hatten mit ihren Zübern und Kübeln teilzunehmen. Die zu den einzelnen Diensten vorgesehenen Leute waren namentlich bestimmt und bei schwerer Buße verpflichtet, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Feuerschauer versicherten sich sofort der Person und des Vermögens desjenigen, in dessen Haus Feuer aufgegangen war.

Die Verordnung von 1579 greift bereits so stark in das Leben der Bewohner ein und läßt eine Machtfülle der Organisation erahnen, die verständlich macht, daß die Feuerschau als einzige Dorfkorporation auch die neuen Lokalaufgaben, wie sie das 18. und das 19. Jahrhundert brachten, an die Hand nahm.

II. Abschnitt

Die Feuerschau als Ortsgemeinde von Appenzell (18. Jahrhundert)

§ 6. Die Entwicklung zur Ortsgemeinde

Zur Feuerwehr und Wasserversorgung gesellten sich mit dem Wachstum der Ortschaften und der zunehmenden wirtschaftlichen Tätigkeit neue Aufgaben für eine Dorfgemeinschaft. Drei Gründe ließen die Feuerschau im 18. Jahrhundert zur Ortsgemeinde von Appenzell heranwachsen : Die aus ihrem Zweck zu erklärende, sehr

²⁾ Bäcker, Schmiede und Käser mußten zu ihrer Berufsausübung im Feuerschaukreis eine Polizeibewilligung durch die Vorsteherschaft der Dunke haben. Die Wirte waren eingehenden Spezialordnungen unterstellt.

straffe Organisation, ihr Bestand als einziger dörflicher Selbstverwaltungskörper auf territorialer Grundlage und das finanzielle Unvermögen und mangelnde Interesse des Staates für die neu zu lösenden Aufgaben einer Dorfgemeinschaft.

So kam es, daß im Verlauf des 18. Jahrhunderts die Feuerschau immer weitere Lokalaufgaben übernahm und nebst ihrem eigentlichen Zweck der Feuerbekämpfung die Wasserversorgung des Dorfes regelte, die Straßen unterhielt, Bauordnungen aufstellte, Niederlassungen im Feuerschaukreis gewährte und selbst die Anerkennung einer sehr protektionistischen Gewerbeordnung vor dem Großen Zweifachen Landrat erkämpfte. Ihre Mittel beschaffte sie sich aus jährlichen Vermögenssteuern, aus Bußgeldern und eigenen Waldungen.¹⁾

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts, unmittelbar zu Beginn der Helvetik, als die Gemeinwesen durch den Bund geordnet wurden, war sie soweit allgemeine Ortsgemeinde geworden, daß man die neuen Gemeindeausdrücke, die aus Frankreich eingeführt wurden, für sie als zutreffend betrachtete und den Feuerschauhauptmann als «Bürgerpräsident», die zugeteilten Amtsleute als «Municipals», Bürgerbaudirektor usw. bezeichnete.²⁾

Während sich später der Ausdruck Kommission für die Gemeindebehörde Geltung verschaffte, blieb der Name Präsident aus dieser Zeit bis auf den heutigen Tag erhalten, im Gegensatz zu den Bezirken, wo die Vorsteher noch immer, in Anlehnung an die Rhoden, als Hauptmänner bezeichnet werden.

Wie dem Staat brachte auch der Feuerschau die Zeit des Absolutismus eine starke Rückbildung der demokratischen Grundlage, die in der Mitte des 18. Jahrhunderts in reine Willkürherrschaft ausartete. Begünstigt durch die alte Ordnung, nach der die im Feuerschaukreis wohnenden Beamten ipso facto in der Gemeindebehörde Sitz hatten, ging die Dunke, an der diese Herren autoritäre Gewalt hatten — sie wurden damals die «Dunkeherren» genannt — soweit, wegen kleinster Vergehen gegen die Gemeindereglemente, ja schon wegen Rückstand der Steuergeldablieferung, Landesverweisung als Strafe auszusprechen.³⁾ Trotzdem behielten die Dunkegenossen viele ihrer Rechte fest in Händen, und mit dem Eindringen

1) Der sogenannte «Feuerschauwald» oberhalb des «Zöpfli» bei Kau. Heute umfaßt er nurmehr ca. 125 a.

2) Vergleiche Feuerschaubuch III (1772—1808), Dunkeprotokoll vom 30. März 1801, S. 149.

3) Vergleiche z.B. die Dunkeverhandlungen mit den Hintersässen vom 13. Heumonath 1783 und 11. Brachmonath 1793, an welchen mehrere Landesverweisungen vorgenommen wurden.

der französischen Ideen brach diese Entartung in der Gemeindeentwicklung zusammen.

Aus verschiedenen Verordnungen, Bemerkungen und Protokollen in den Büchern der Feuerschau läßt sich ein ungefähres Bild vom Aufbau und der Tätigkeit der Gemeinde in dieser Zeit ihres größten Kompetenzbereiches entwerfen.

§ 7. Der Aufbau der Gemeinde

Das Territorium, in welchem die Feuerschau ihr Verordnungsrecht ausübte, entsprach ungefähr dem Gebiet, das in den alten gedruckten Verordnungen als innerer Feuerschaukreis bezeichnet wird, und den eigentlichen Dorfkern umfaßte. Es war dies die sogenannte *alte Feuerschau*.¹⁾

Wie erwähnt, bestand anfänglich die Hauptlast der Feuerschau in der Eingliederung in die Wehrorganisation. Demgemäß waren alle im Kreis wohnenden, stimmbfähigen Männer an der Dunke stimmberechtigt. Mit der Entwicklung zur allgemeinen Gemeinde gingen die Lasten immer stärker auf die Häuserbesitzer über. Sie wurden vor allem durch die strengen Vorschriften in ihrer Freiheit

¹⁾ Vergleiche die Feuerpolizeiverordnung für den Feuerschaukreis vom 2. Juni 1884.

Dieser innere oder alte Kreis umfaßte danach:

gegen Osten: «Von der Einmündung desjenigen Grabens in die Sitter, der zwischen dem Armenhaus und dessen neu erbautem großen Stadel durchgeht, dem Lauf entlang bis zur Grenze des Hauses Nr. 15 gegen den «Kreuzhof», hier sich rechtwinklig gegen Süden biegend, zwischen dem sogenannten alten Haus und dem Blumenrain durchführend bis in die Sitter, herwärts des Hauses Nr. 30 (Enzlers). Von da dem linken Ufer der Sitter nach aufwärts bis auf die Höhe des Hauses Nr. 46 (Neff J. A.) «Füchsle».

gegen Süden: Vom linken Ufer der Sitter zwischen den Häusern Nr. 46 und 47 durch in gerader Linie durch die Liegenschaft «Brüggle» in den offenen Graben der Gringelheimat, diesem entlang in den «Klosbach» bis an das sogenannte «Gitzemoos», dessen südlicher Grenze entlang in die Straße vom Zeughaus zum Schützenhaus führend. Von da der Straße nach aufwärts bis ob das Haus Nr. 89 und bereits rechtwinklig nach Westen sich biegend dem Sträßchen entlang bis zum Stoßplatzbrunnen. Von hier zwischen den Häusern Nr. 102 und 103 durch, dem Sträßchen nach bis in den Graben, der das Ried von der obern Wühre trennt.

gegen Westen: Dem Graben von der obern Wühre entlang abwärts bis zum Brunnen in der Liegenschaft «Böhleli» unter der Sandgrube.

gegen Norden: Vom Brunnen im «Böhleli» hinter dem Hause «Schutzenmoritzlis» genannt, längs der nördlichen Grenze der Liegenschaft «Blattenkarljöcklis», die Heimat «Felders» durchschneidend, auf die Grenzlinie des obern und untern «Ziel» und dem Hag entlang in die Sitter».

beschnitten, und sie hatten den Hauptteil der Steuerlasten zu tragen. Diese Tatsache führte mit der Zeit dazu, daß sie in den Angelegenheiten, die zur Hauptsache sie selbst betrafen, so vor allem der Feuerpolizei, Baupolizei und Wasserversorgung das alleinige Mitspracherecht erlangten.

Wichtiger für die Bestimmung der zur Gemeindeführung Berechtigten war die im Verlaufe des 16. Jahrhunderts aufkommende Unterscheidung zwischen rechtsfähigen Bürgern und Hintersässen, denen in öffentlichen Angelegenheiten Stimme und Wählbarkeit fehlten. Sie brachte den Ausschluß eines Teiles der Dorfbewohnerschaft vom Stimmrecht mit sich. Die auf diese Weise Ausgeschlossenen waren wohl feuerwehrpflichtig, hatten aber weder zur Löschorganisation noch zu andern Lokalaufgaben etwas zu sagen. Sie waren bei Buße verpflichtet, an der eigentlichen Dunke, d. h. der Geräteinspektion, zu erscheinen,²⁾ wo ihnen die Feuerwehrsatzungen verlesen wurden. Von dieser, der eigentlichen Versammlung vorangehenden Inspektion mag der alte Ausdruck von den «von der Fürschow an die Thunke Verordneten», wie die dem Hauptmann beigegebenen, im Kreis wohnenden Amtsleute hie und da genannt wurden, herkommen. Ferner waren die Hintersassen steuerpflichtig, sie erlegten ein sogenanntes «Hintersassengeld».

Zur Zeit der Alleinherrschaft von Landammann und Beamten in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wurden wohl die jährlichen Geräteinspektionen gehalten und die Verordnungen verlesen und bestätigt, die Kompetenzen der eigentlichen Feuerschauversammlung aber lagen weitgehend in den Händen der Vorsteher-schaft.

Man unterschied eine gewöhnliche und eine «extra» Dunke. Die gewöhnliche fand jeweils am Pfingstmontag statt, während die Extradunke von Fall zu Fall einberufen wurde, was beim weiten Aufgabenkreis der Feuerschau in jener Zeit fast die Regel bildete.

Das selbständige Ordnungsrecht, vor allem in feuerpolizeilichen Angelegenheiten, stand der Gemeinde seit alten Zeiten zu. Doch muß bei der Regelung neuer Aufgaben ein strenges Aufsichtsrecht des Landrates³⁾ bestanden haben, denn die Gemeinde gelangte 1799 mit dem Ersuchen an den «Großen Zwiefachen Landrath», daß «die fürschau hinfüran in ihren sie allein angehenden Sachen

²⁾ An der Dunke vom 23. Mai 1753 wurde beschlossen: «Die übrige Hintersäß so auf das ansagen nit erschinen und hetten kommen können, die sollen um drei Pf. Schilling gehandhabet seyen, wann sie im Land gewesen seynd».

³⁾ Die Aufsicht der Kirchhöri ist abgelöst durch «Landammann und Rath», wie aus einer revidierten Feuerverordnung vom Jahre 1772 (?) hervorgeht. (Feuerschaubuch 1772—1808).

selbst, nach ihrem Gutbefinden Verordnungen machen möge».4) Diesem Gesuch wurde kurz darauf entsprochen.

§ 8. Die Gemeindeaufgaben

Die von der Gemeinde in dieser Zeit gelösten Aufgaben lassen sich unterscheiden in solche, die sie ursprünglich erfüllt hatte, die Feuerpolizei und die damit zusammenhängende Baupolizei, und in die nur zufällig übernommenen, so Gemeindebauwesen und Baupolizei (Straßenwesen, Kanalisation, Baureglementierung usw.), die Wasserversorgung, die Gewerbe- und allgemeine Dorfpolizei. Dementsprechend waren die erstern ausführlich geordnet, in zusammenhängenden, immer wieder revidierten Verordnungen, während die letztern einer genauen Reglementierung — wenigstens in den vorhandenen Quellen — entbehrten, so daß aus den Uebernahmebeschlüssen der Dunkeversammlung und aus einzelnen Bemerkungen dazu auf deren Lösung durch die Feuerschau geschlossen werden muß.

1. Der Ausbau der Feuerpolizei

Den besten Einblick in diese Organisation gibt die «Feuerordnung» aus dem Jahre 1790.¹⁾ Sie stellt eine völlige Neubearbeitung der ursprünglichen Satzungen von 1579 und 1642 dar und zerfällt ausdrücklich in drei Teile, wovon der erste den Wächterdienst regelt, der zweite die Vorbeugungsmaßnahmen persönlicher und sachlicher Natur enthält und der dritte den Einsatz der «Löschanstalt» bestimmt. Während die Wächterordnung, abgesehen von einigen Kompetenzen allgemeiner Art, gegenüber der alten Verordnung gleich blieb, wurden die präventiven Maßnahmen bedeutend verschärft. Für den Umbau bereits bestehender und den Bau neuer Feuerstätten und Kamine mußte die Bewilligung des Feuerschauhauptmanns eingeholt werden, und der Bau selbst hatte sich an die Anordnungen der Feuerschauer zu halten. Nichteinhalten dieser Vorschrift wurde mit Niederreißen der Gebäude bestraft.

Bei gewöhnlichen Häusern halbjährlich, bei Wirtschaften, Schmieden, Bäckereien vierteljährlich, fand eine gründliche Feuerstatt- und Kaminreinigung durch die an der Dunke gewählten Kamin-

⁴⁾ Beschluß einer allgemeinen Extradunke vom 28. Heumonats 1793 (Feuerschaubuch 1772—1808) und dessen Annahme durch den zweifachen Landrat vom 30. Heumonats 1793.

¹⁾ Feuerschaubuch (1772—1808) S. 83 ff.

feger statt. Nebst den gewöhnlichen Feuerschauern — die auch heute noch «umgehen» — wurden zwei Amtsleute bestimmt, die alljährlich in einem Rundgang die alten Gebäude und Feuerstätten besichtigten und bei bestimmten Berufsgattungen unvorhergesehene Inspektionen der vorgeschriebenen Löschgeräte vornahmen.

Im dritten Teil wird die Löschanstalt weiter ausgebaut. Aus der Verordnung geht hervor, daß diese über neue Spritzen verfügte.²⁾ Die «Feuerreiter», die in der Löschordnung von 1829 genannt werden, bestanden wahrscheinlich schon in dieser Zeit. Sie hatten die Aufgabe, bei Brandausbruch sofort die Feuerwehren der umliegenden Ortschaften zu alarmieren und um Hilfe zu bitten.

Die Mittel der Feuerpolizei wurden, wie erstmals ausdrücklich aus dieser Verordnung hervorgeht, von den Hausbesitzern beschafft, welche die Steuern jeweilen auf die Hauptdunkeversammlung hin zu entrichten hatten.

2. Die Übernahme allgemeiner Dorfaufgaben

a) Die Gewerbepolizei

Zusammen mit dem Ersuchen um das selbständige Verordnungsrecht in den sie allein betreffenden Angelegenheiten,³⁾ gelangte die Dunke vom 28. Heumonats 1793 mit folgendem Vorschlag an den zweifachen Landrat: Die Feuerschau sollte inskünftig die Kompetenz erhalten, Gewerbeverordnungen zu erlassen. Als vom Rat sofort zu bestätigende Artikel sah sie dabei vor, daß zu «Schutz und Schirm» der eigenen Handwerks- und Handelsleute keine fremden Hintersassen in den Dorfkreis zuzulassen seien, welche ein gleiches Gewerbe oder Handwerk betrieben wie die Einheimischen.⁴⁾ Mit Zuzug einer Anzahl Handwerker aller Berufe sollte die Gemeindebehörde über Verblieb oder Wegzug von Hintersassen bestimmen können. Des weitern sollten die alten Hausiererartikel und Marktbestimmungen neu geregelt und auch durchgesetzt werden. Diese Vorschläge wurden vom Rate angenommen und die Artikel sanktioniert.

b) Baupolizei und Wasserversorgung

Als Gegenleistung für das Recht der Gewerbeordnung verpflichtete sich die Feuerschau, die «Beschwården» des Bauamtes im Dorfe,

2) Vergleiche dazu *J. Signer*, «Das Spritzenhaus» a. a. O.

3) Siehe S. 24 Anm. 4.

4) Diese Abschließung mochte auch dem Beispiel der Zunftstädte, etwa St. Gallen und Zürich, zuzuschreiben sein.

sowie den Unterhalt der Straßen und Gassen, des «Sämlers» (Wassersammelbecken) und der öffentlichen Brunnen zu übernehmen.

Die Übernahme der Baupolizei führte an der allgemeinen Dunke von 1803 ⁵⁾ zur Bildung einer beständigen Bauaufsichtskommission. Sie setzte sich aus den Amtsleuten der Feuerschau und den Feuerschauern zusammen. Von Fall zu Fall zog sie Handwerker und Sachverständige zu. Sie bestand aus mindestens fünf Mitgliedern und ergänzte sich, sofern die Zahl nicht vollständig war, aus den ältesten Ratsherren, die im Dorfkreis ein Haus besaßen. Jeder Einwohner der Feuerschau, der einen Neubau oder die Vergrößerung der bestehenden Gebäude unternehmen wollte, war gehalten, genaue Pläne vorzulegen, ein Baugespann aufzustellen, und mit dem Bau bis zur Genehmigung durch die Kommission zuzuwarten. Diese stellte nicht mehr nur feuerpolizeiliche Erwägungen an, der Bau mußte auch den «Wassergängen», Wegen und Straßen entsprechen. Die Kommission besaß das Recht, den Bau zu untersagen, oder so abändern zu lassen, daß «Gefahren und Nachteile beseitiget» wurden.

Weil die Baukommission das erste ständige Organ der Feuerschau war, entwickelte sie sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts zur ausführenden Behörde sämtlicher Gemeindebeschlüsse. Aus diesem Grunde ist der Name «Kommission» bis auf den heutigen Tag geblieben.

c) Niederlassungs- und Rechnungswesen

Die Niederlassungsgewährung im Dorf geht auf das Jahr 1626 zurück,⁶⁾ wo dieses Recht in Händen des Feuerschauhauptmanns, beziehungsweise des im Kreis wohnenden Landammanns lag. Mit der Unterscheidung der Bevölkerung in Bürger und Hintersassen ging das Recht an die Gemeindeversammlung über, die in der Folge, vor allem in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, an jeder Dunke Bewilligung erteilte und auch wegen kleinster Vergehen, vor allem aber wegen Steuerrückständen, Ausweisungen vornahm.⁷⁾

Wie erwähnt, waren sowohl Hausbesitzer wie Hintersassen steuerpflichtig. Ein Steuersammler trieb alljährlich das «Feuerschaugeld» ein. Objekt der Steuer war das Vermögen, wobei die Einschätzung der Hintersassen an einer eigenen dazu anberaumten Hintersassenversammlung durch den Landammann und die Feuer-

⁵⁾ Feuerschaubuch (1772—1808) S. 157 f.

⁶⁾ Kirchhöri- und Feuerschaubuch.

⁷⁾ Vergleiche dazu die Dunkeversammlungen von 1783, 1784, 1787 u. w. im Feuerschaubuch (1772—1808).

schaubehörde vorgenommen wurde. Alljährlich seit Mitte des 17. Jahrhunderts wurde vom Feuerschauer an der gewöhnlichen Dunke die Rechnung verlesen und diejenigen, die sich mit der Steuer im Rückstand befanden, öffentlich bekanntgegeben.

III. Abschnitt

Die Feuerschau als Spezialgemeinde von Appenzell (19. und 20. Jahrhundert)

§ 9. Ursachen und Verlauf der Entwicklung zur Spezialgemeinde

1. Die Lage der Gemeinden zu Beginn des 19. Jahrhunderts

Während die Helvetik das Gemeindechaos, das am Ende des 18. Jahrhunderts herrschte, zu überwinden trachtete, und zwischen politischen Gemeinden, bestehend aus sämtlichen Aktivbürgern und einer mehr auf privatrechtlicher Grundlage beruhenden Gemeinde der Anteilhaber an den Gemeindegütern unterschied,¹⁾ brachte die Mediationszeit den alten Zustand wieder. Trotzdem drängte die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben und der Eintritt neuer Ideen zur Bildung der politischen oder Einwohnergemeinden; aber neben ihnen bestanden nun die alten Gemeindewesen in ihrer Mannigfaltigkeit weiter, und zum Teil wuchsen aus den Kirchengemeinden noch vielerorts selbständige Schulgemeinden heraus.

2. Die Einführung der kantonalen Verfassungsstaaten und ihr Einfluß auf die Gemeindeentwicklung

Die seit 1830 immer stärker in Erscheinung tretende Entwicklung der Kantone zum Verfassungsstaat brachte den entscheidenden Umschwung in der Gemeindeentwicklung mit sich. Die neuen Verfassungen regelten zum Teil ausführlich auch die Gemeindewesen, grenzten die Kompetenzen ab und verlegten das Schwergewicht ihrer nun zur Hauptsache öffentlich gewordenen Funktionen auf die Einwohnergemeinden. Diese Entwicklung förderten die BV von

¹⁾ Vergleiche zum Folgenden *Walther*, Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht S. 22 ff.

1848 mit der Sonderung des politischen Stimmrechtes in staatlichen Dingen von dem Stimmrecht in Gemeindesachen und das Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 betreffend die Heimatlosigkeit, das einen notwendigen Zusammenhang von Gemeinde-, Kantons- und Schweizerbürgerrecht herstellte.²⁾ Den Markstein in der Entwicklung zur Einwohnergemeinde bildete jedoch die bundesstaatlich garantierte Niederlassungsfreiheit, die sich aufdrängte durch das Aufblühen von Industrie, Handel und Verkehr. Die Einwohnergemeinde wurde damit zur Notwendigkeit und zum wichtigsten Gliede des Staatsorganismus. Der Großteil der lokal zu regelnden Angelegenheiten wurde in der Folge auf sie übertragen.

3. Die Entwicklung in Innerrhoden und die Kantonsverfassung von 1872

Auch Innerrhoden folgte dem Gang der allgemeinen Entwicklung, obschon die alte Rhodenorganisation hemmend wirkte.³⁾ Dieser für die Einwohnergemeinde ungünstige Faktor bewirkte, daß das Problem der politischen Gemeinde erst 1872 — obgleich die erste Kantonsverfassung schon 1829 angenommen worden war — nach langen Kämpfen und der Petition eines Teiles der Bürgerschaft an die Bundesversammlung,⁴⁾ gelöst wurde.

Bis dahin übernahmen die Rhoden und vor allem der innere Landesteil die neu zu lösenden Gemeindeaufgaben, während im «Dorf» weiterhin die Feuerschau als Ortsgemeinde bestand. Je stärker die Bestrebungen zur Schaffung von politischen Gemeinden wurden, desto mehr «entpolitisierte» sich die Feuerschau und trat damit gewisse Kompetenzbereiche (insbesondere das Bauamt und die Führung der Polizei) an die Rhoden und den innern Landesteil ab. Sie reduzierte ihre Tätigkeit auf die Erfüllung ursprünglicher Aufgaben, hauptsächlich der Feuerpolizei und spezieller Dorfprobleme, so Straßenbeleuchtung, Erstellung und Betrieb eines öffentlichen Waschhauses, Ausbau der Kanalisation usw. Dabei stand ihr das Verordnungsrecht nicht nur über die nun allein mitspracheberechtigten Häuserbesitzer und Hauspächter zu (vergleiche § 10, 1), sondern über alle im Kreis sesshaften Bewohner. Sie wirkte nicht subsidiär neben den Rhoden, auch später nicht neben den Bezirken,⁵⁾ sondern speziell, d. h. in dem von ihr ausgeübten Wirkungskreis ging sie den Rhoden und dem innern Landesteil vor.

²⁾ Vergleiche *Walthard*, a. a. O. S. 24 f.

³⁾ Vergleiche S. 3 f.

⁴⁾ Vergleiche *A. Koller*, Ueberblick zur KV von 1872 S. 4.

⁵⁾ Siehe III. Teil S. 57.

Gerade wegen ihres jahrhundertealten Bestehens und der Selbstverständlichkeit ihrer Tätigkeit war man sich weder bei der Aufstellung der neuen Verfassung, noch bis in die jüngste Gegenwart hinein klar über ihre rechtliche Stellung im Gemeindewesen des Kantons, was zur Folge hatte, daß sie in der 72er Verfassung mit keinem Wort, es sei denn in Art. 7 als «Ortskreis», genannt wurde.⁶⁾ So brachte die KV wohl die Einführung der Einwohner- und die verfassungsmäßige Verankerung der Kirch- und Schulgemeinden und grenzte — wenn auch mangelhaft — ihre Kompetenzen ab, die Stellung der Feuerschau aber ließ sie ungeklärt.

§ 10. Der Werdegang der heutigen Organisation

1. Die Gemeinde der Hausbesitzer und das Prinzip des allgemeinen Stimmrechtes

Hatten die Hausbesitzer mit der Zeit das Stimmrecht in Fragen, die zur Hauptsache sie selbst betrafen, an sich gebracht,¹⁾ so führte die Rückbildung des Aufgabenkreises der Feuerschau auf eben diese Tätigkeiten zu ihrem ausschließlichen Stimmrecht in *allen* Gemeindeangelegenheiten. Die starke Vermehrung der Miet- und Pachtwohnungen und die Tatsache, daß die Pächter wie die Hausbesitzer steuerpflichtig waren, bewirkte ihre rechtliche Gleichstellung. Diese Entwicklung war vor Mitte des 19. Jahrhunderts abgeschlossen und fand ihren Niederschlag im ersten gedruckten Organisationsstatut von 1864.

Danach setzte sich die Dunkeversammlung aus allen Hausbesitzern und steuerpflichtigen Pächtern von Häusern und einzelnen Wohnungen zusammen.²⁾ Sie waren bei Buße verpflichtet, an den Dunkeversammlungen zu erscheinen, oder sich durch eine erwachsene Person vertreten zu lassen.

Zur Feuerschaugemeinde gehörend und somit stimmberechtigt war auch jeder, der außerhalb des Feuerschaukreises wohnte, aber ein eigenes Haus darin stehen hatte. Wer durch Kauf oder Neubau eines Hauses im Feuerschaukreis «eingebürgert» wurde, hatte eine

⁶⁾ Typisch für die Unkenntnis der rechtlichen Stellung der Gemeinde ist ein an der außerordentlichen Dunke von 1904 gemachter Vorschlag, die Feuerschau in eine «öffentlich-rechtliche Körperschaft» umzuwandeln. Feuerschauprotokoll (1896—1905 Buch 6 S. 368).

¹⁾ Vergleiche S. 22 f.

²⁾ Vergleiche Artikel 1 der «Feuerpolizeiverordnung für den Hauptfleck Appenzell und den Feuerschaukreis ...» vom 16. Mai 1864.

Eintrittsgebühr zu erlegen, desgleichen, wer sich «haushäblich» im Dorfe niederließ. Geborene Dorfbewohner waren zur Hälfte privilegiert.³⁾ Die Ansässigmachung war innert 8 Tagen dem Feuerschauer zur Kenntnis zu bringen.⁴⁾

Die Neufassung der «Organisation» vom 2. Juni 1884 brachte in dieser Beziehung nur wenig Aenderungen. Nach Art. 1 der Verordnung⁵⁾ bestand die Dunkeversammlung aus allen Hausbesitzern im *innern*, sogenannten alten Feuerschaukreis.⁶⁾ Nurmehr die Hausbesitzer waren verpflichtet, an den Dunkeversammlungen teilzunehmen, steuerpflichtigen Pächtern und «hausbesitzenden Frauenspersonen» stand die Teilnahme frei. Sie behielten aber weiterhin das Stimmrecht. Für die Höhe der Eintrittsgebühren wurde zwischen dem innern und äußern Kreis unterschieden, da die Rechtsstellung ungleich war.

Mit der zunehmenden Bedeutung der Wasserversorgung für alle Einwohner des Dorfes und dem Aufbau und der ständigen Erweiterung des Elektrizitätswerkes, sowie der Ausübung und Übernahme verschiedener Verwaltungszweige der Bezirke, drängte sich die Ausweitung des Stimmrechtes auf sämtliche Einwohner des Feuerschaukreises auf. Die kantonale Verordnung betreffend die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 21. November 1934 fügte denn auch die Feuerschaugemeinde — wie sie dort genannt ist! — den Bezirks-, Kirch- und Schulgemeinden an⁷⁾ und unterstellte sie der allgemeinen Ordnung über die Gemeindeversammlung. Danach ist jeder in der Gemeinde wohnhafte Schweizerbürger männlichen Geschlechts mit beendigem 20sten Lebensjahr stimmberechtigt, sofern kein Ausschließungsgrund vorliegt. Ausgenommen sind nur die Aufenthalter. Die Verordnung derogiert die bezüglichlichen Artikel des Ost von 1911, das in Art. 1 noch das Stimmrecht von Hausbesitzern und steuerpflichtigen Pächtern des innern Feuerschaukreises festlegt.

2. Die territorialen Veränderungen

Ursprünglich umfaßte die Feuerschau das ganze Dorf Appenzell. Das Gemeindevermögen gehörte dem nach den oben dargelegten

³⁾ J. B. Rusch, «Das Gemeindewesen im Kanton Appenzell I. Rh.» spricht von einer engern «Bürgerschaft», die der Feuerschaukreis in Appenzell I. Rh. bildete.

⁴⁾ Vergleiche Artikel 39 und 40 der zitierten Verordnung.

⁵⁾ Verordnung über das Feuerpolizeiwesen im Feuerschaukreis Appenzell vom 2. Juni 1884, 1. Abschnitt: «Organisation».

⁶⁾ Vergleiche dazu unter Pt. 2 dieses §.

⁷⁾ Vergleiche Bestimmungen, 2. Abschnitt, GVo.

Merkmale ausgeschiedenen Teil der Einwohnerschaft, den sogenannten Dunkegenossen. Sie waren die Begünstigten, trugen aber auch die Lasten allein. Das starke Anwachsen des Dorfes in der ersten, und vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, zwang die für die Sicherheit des Dorfes — besonders in feuerpolizeilicher Hinsicht — verantwortliche Gemeinde, ihren Geltungsbereich auszudehnen, um so auch die äußern Dorfteile zu erfassen. Trotzdem wollten die Hausbesitzer des Dorfkerns ihre Privilegien, die sie mühsam erkämpft hatten, insbesondere ihr ausschließliches Stimmrecht, nicht preisgeben. Dies führte zur Teilung der Ortschaft in eine neue und eine alte Feuerschau. Die neue Feuerschau,⁸⁾ oder der sogenannte äußere Kreis, unterstand nach dieser Ordnung wohl dem Spezialrecht der Gemeinde, hatte aber bei seiner Bildung nicht mitzubestimmen.

Als die Feuerschau durch die Anlage eines «Hochdruckes» die moderne Wasserversorgung an die Hand nahm ⁹⁾ und größtenteils mit eigenem Geld erstellte, ergab sich das zweckmäßige Einteilungskriterium der beiden Kreise durch den Anschluß an die Wasserversorgung, die ursprünglich nur für den innern Kreis berechnet war.

Das Organisationsstatut unterscheidet deshalb folgendermaßen: «Der *innere* Kreis umfaßt alle Häuser der Feuerschaugemeinde, welche an die Wasserversorgung angeschlossen sind, das Recht zum Anschluß besitzen oder erwerben.

Zum *äußern* Kreis gehörten alle übrigen Häuser und Liegenschaften, welche innert den Grenzen der Feuerschaugemeinde, wie solche durch die Verordnung vom 2. Juni 1884 festgelegt sind. liegen.»

8) Grenzbeschrieb in der «Organisation» von 1884: Der äußere Kreis umfaßt danach die sogenannte neue Feuerschau und grenzt wie folgt:

gegen Osten: «Von der obersten nordöstlichen Ecke der Liegenschaft «Kreuzhof», die Heimaten «Blumenrain» und «Bleierlis» in sich fassend, durch die Sitter nach dem Hause Nr. 48a, «Marödlis» genannt.

gegen Süden: Vom Hause Nr. 48a über «Satoris» zur untern «Prestenburg» und über den untern «Hundgalgen» ob dem Hause Nr. 84 «Manserlisfrenzes» und ob dem Haus Nr. 99 unter der «Ziegelhütten» in die Straße, dieser entlang ob dem «Riedgaden» nach der oberen «Wühre» mit Ausschluß des Hauses von Seifenfabrikant Fuster.

gegen Westen: Obere und hintere «Wühre» in sich fassend, außer dem Hause Nr. 172 (Fritches), ob dem Stadel von «Impersjockes» Liegenschaft in den Kaubach und diesem entlang in die Sitter.

gegen Norden: Dem linken Ufer der Sitter entlang aufwärts bis zum Armenhaus, und von da dem linken Ufer des Spitalbaches entlang bis zur östlichsten Grenze des «Kreuzhofes».

9) Siehe S. 38 ff.

Der fortschreitende Anschluß der äußern Dorfteile an die Wasserversorgung und besonders die Einführung der elektrischen Beleuchtung und Kraftversorgung durch das Elektrizitätswerk ließ die Unterscheidung von innerm und äußerem Kreis allmählich verschwinden, und die erwähnte kantonale Regelung der Gemeindezugehörigkeit löschte sie vollends aus.

Der einzige Dorfteil, der in der Feuerschau noch kein Stimmrecht besaß, war der südwestliche Teil des Gebietes der Stiftung Ried, das sogenannte «hintere Ried». Es gelangte im Jahre 1945 mit dem Ersuchen an die Gemeinde, in den Kreis einbezogen zu werden. Dem Gesuche wurde an der ordentlichen Dunke vom 14. April 1946 entsprochen und die Grenzänderung am 29. Mai des gleichen Jahres vom Großen Rat genehmigt.¹⁰⁾

3. Die Abgrenzung der Organkompetenzen

Eine genaue Abgrenzung der Organkompetenzen (Dunke und Gemeindebehörde), sowie die Festlegung der Aufgaben der einzelnen Funktionäre, insbesondere des Feuerschauers, wurde erst durch das Statut von 1864 getroffen. Bis dahin behalf man sich mit einzelnen Dunkebeschlüssen und altem Gewohnheitsrecht. Das zitierte Statut ist weitgehend eine Niederschrift des Gewordenen und brachte deshalb wenig Neuerungen. Wie bisher versammelte sich die

Dunke

ordentlicherweise am Pfingstmontag und außerordentlich, so oft sie es selbst beschloß, oder die Einberufung von der Feuerschaukommission als nötig erachtet wurde.¹¹⁾ Sie prüfte und genehmigte die Rechnung, setzte die alljährliche Steuerquote fest, beschloß größere Anschaffungen, Bauten von Wassersämlern und Leitungen und wählte aus ihrer Mitte den Feuerschauer und Unterfeuerschauer. Die Dunke war Rekursinstanz gegenüber Beschlüssen der Feuerschaukommission.¹²⁾ Die

Feuerschaukommission

hatte die Pflicht, für die Sicherheit des Dorfes mit allen in ihrer Kompetenz stehenden Mitteln zu sorgen und über die Handhabung

¹⁰⁾ Ueber die neue Grenze vergleiche «Großratsbeschluß über den Grenzbeschrieb der Feuerschaugemeinde Appenzell» vom 29. Mai 1946.

¹¹⁾ Vergleiche Artikel 2 der zitierten Verordnung.

¹²⁾ Vergleiche Artikel 4 der zitierten Verordnung.

der Feuerpolizeiverordnung zu wachen. Zu diesem Behuf war sie befugt, in allen, auch nicht in dieser Verordnung vorgeschriebenen oder überhaupt vorgesehenen Fällen von sich aus das Nötige anzuordnen. Sie führte die Oberaufsicht über das Verwaltungswesen, vertrat die Interessen der Feuerschau und verfügte über den ihr gehörenden Grund und Boden.¹³⁾ Sie bewilligte Neu- und Umbauten gemäß den bestehenden Reglementen, wählte Nachtwächter und Kaminfeger und erließ die entsprechenden Vorschriften und Weisungen.¹⁴⁾

Die alte Ordnung, wonach sich die Feuerschaukommission aus den jeweiligen Landesbeamten, die im Feuerschaukreis wohnten, sowie dem Feuerschauer und dem Landschreiber (Aktuar) zusammensetzte, wurde in der Organisation von 1884 fallen gelassen. Nach Artikel 4 wählte die Versammlung «aus ihrer Mitte den Präsidenten und drei Mitglieder in die Feuerschaukommission, sowie den Feuerschauer und den Unterfeuerschauer nebst drei Ersatzmännern». Durch das Statut von 1911 wurde die Mitgliederzahl der Behörde auf sechs erhöht und eine Rechnungsprüfungskommission geschaffen.

Die allgemeine Fassung der Artikel 6 der Verordnung von 1864 und Artikel 7 der Verordnung von 1884, welche die Feuerschaukommission für die Sicherheit des Dorfes schlechthin verantwortlich machten, weist noch heute deutlich auf den Zustand hin, da die Feuerschau Ortsgemeinde war. Die Entwicklung zur Spezialgemeinde ist erst im Statut von 1911 abgeschlossen, das in Artikel 5 und 10 — wenn auch nicht vollständig! — den Wirkungskreis der Gemeinde umschreibt.

4. Die Beschaffung der finanziellen Mittel

Für die Deckung der Ausgaben hatte die Gemeinde schon längst Abgaben erhoben. Nur geringe Mittel verschaffte sie sich aus eigenen Besitzungen.¹⁵⁾

a) Steuern

Seit Beginn des 19. Jahrhunderts waren nurmehr die Hausbesitzer und Pächter steuerpflichtig. Auf Grund eines ständig wachsenden

¹³⁾ Grund und Boden im Feuerschaukreis, wie Straßen und Plätze soweit sie nicht dem Kanton (Bauamt) gehörten oder in Privatbesitz waren, galten lange nach der 72er Verfassung als Eigentum der Feuerschau.

¹⁴⁾ Vergleiche Artikel 6—10 der zitierten Verordnung.

¹⁵⁾ Nutzungen des Feuerschauwaldes in Kau, Verkauf von gemeindeeigenem Boden.

Defizites gab sich die Dunkeversammlung vom 12. Mai 1844 ein erstes Steuerreglement. Die Einschätzung basierte auf der «obrigkeitlichen Schätzung», d. h. der kantonalen, und wurde vom Vermögen erhoben. Die auf den Häusern liegenden Kapitallasten konnten aber nicht, wie bei der kantonalen Steuer, abgezogen werden. Die Quote wurde pro 100 der Schätzungssumme festgelegt, und der Ansatz jährlich an der ordentlichen Dunke beschlossen. Bestimmte Gewerbe, so Käsereien, Bäckereien, Wirtschaften und Bierbrauereien waren mit einer Sondersteuer belastet.

Die «Einzüge» waren gewöhnliche, auf die ordentliche Dunke hin zu entrichtende und außerordentliche, die in bestimmten Bedarfsfällen erhoben wurden. Durch Bestimmungen von 1891 und Ergänzungen von 1897¹⁶⁾ wurden die Steuern näher geordnet, wobei «alles in Einschlag gebracht wurde, was die Feuerschaugenossen an beweglichem und unbeweglichem Eigentum in und außer dem Feuerschaukreis» besaßen, soweit dasselbe nicht verschuldet oder für ähnliche (feuerpolizeiliche) Zwecke schon besteuert war. Der Steuer unterlag auch das Vermögen auswärts Wohnender, das im alten Feuerschaukreis verwaltet wurde. Wer in der Feuerschau einen eigenen Haushalt führte, einen Beruf oder ein Gewerbe ausübte, hatte einen pauschalen Jahresbeitrag zu entrichten.¹⁷⁾ Die Steuer wurde auf dem Wege der Selbsttaxation veranlagt. Die Dunkeversammlung war eigenartigerweise Rekursinstanz.

Das «Reglement über den Steuerbezug im Feuerschaukreis» vom 11. September 1921 brachte neben der Vermögenssteuer noch die Erwerbssteuer. Es ist trotz des Steuersistierungsbeschlusses von 1934 auch jetzt noch in Kraft und verweist betreffend Steuerpflicht, Veranlagung für Vermögens- und Erwerbssteuer, Steuerverfahren und Folgen unrichtiger Versteuerung auf die Bestimmungen des kantonalen Steuergesetzes von 1919 und dessen Vollziehungsverordnung von 1920.

b) Gemeindeeigene Betriebe

Wasserwerk und Elektrizitätswerk waren errichtet worden, um ein öffentliches Bedürfnis zu befriedigen. Dementsprechend wurden die Voranschläge ohne Berücksichtigung einer allfälligen Rendite berechnet. Die beiden Werke waren finanziell gerade so geplant, daß sie auf eigenen Füßen stehen konnten und die Gemeinde nicht

¹⁶⁾ Vergleiche die entsprechenden Dunkeprotokolle.

¹⁷⁾ Dunkeprotokolle (Buch 6 1896—1905) S. 40 Pt. 6.

weiter belasteten. Bis 1935 wurde denn auch die Rechnung der drei Verwaltungszweige (Wasser-, Elektrizitätswerk und allgemeine Verwaltung) getrennt geführt. Die gute Entwicklung, besonders des EWA, brachte aber der Gemeinde eine Einnahmequelle von solcher Bedeutung, daß trotz der völligen Amortisierung der Betriebe¹⁸⁾ die Steuerquote immer rascher erniedrigt und schließlich an der Dunke von 1934 gänzlich sistiert werden konnte.

Die Überschüsse der Betriebe deckten jeweils das Gemeinde-defizit, das vor allem als Folge der Steuerherabsetzung und spätern Steuerabschaffung entstand. Aus diesem Grunde und zur Vereinfachung des Rechnungswesens wurden 1935 die Gewinn- und Verlustrechnungen zusammengefaßt, und die Gemeinde schließt seither mit wachsenden Überschüssen ab.¹⁹⁾

§ 11. Die Ausbildung der speziellen Aufgaben

Da im letzten Abschnitt der Rechtsstellung (vergleiche unten Dritter Teil S. 88 ff.) auf alle Tätigkeitsgebiete der Feuerschau eingegangen werden soll, sei im folgenden nur die Ausbildung der vier wichtigsten Gemeindeaufgaben — Feuerpolizei, Bauwesen, Wasser- und Elektrizitätsversorgung — dargestellt.

1. Die Feuerpolizei

a) Die kantonale Verordnung vom 25. Mai 1909

Obschon die KV in Artikel 37 die «Führung der Polizei im allgemeinen und in besonderer Beziehung auf Leben, Gesundheit und Eigentum» den Bezirken überband, übten die alten Feuerwehrcorporationen selbständig die Feuerpolizei aus. Sie regelten dabei ohne Kontrolle von Seiten der Bezirke die mit der Feuerpolizei verbundene Bauordnung und organisierten die Feuerwehren.¹⁾

¹⁸⁾ Die Wasserkraftanlage mit einem Baukostenwert von *Fr. 328 932.93* inklusive Weid Gätterri ist in der Bilanz von 1947 gänzlich abgeschrieben, während das Elektrizitätswerk bei einem Baukostenwert von *Fr. 2 046 555.87* noch mit Franken 84 275.10 zu Buch steht.

Aus «Bericht und Rechnung der Feuerschaugemeinde Appenzell über das Jahr 1947», S. 12 und 14.

¹⁹⁾ z. B. 1947: *Fr. 123 362.32*; 1948: *Fr. 177 990.93*.

¹⁾ Gonten z. B. bildete dabei eine «Feuerschau» ähnlich derjenigen von Appenzell, ihre Tätigkeit blieb aber auf die Feuerpolizei beschränkt. Vergleiche «Statuten für den Feuerschaucorporationskreis Gonten» von 1892.

Um der Ausübung der Feuerpolizei eine gewisse Einheitlichkeit zu geben, erließ der Große Rat die zitierte Verordnung und überband dabei, gestützt auf Artikel 37 der KV, die Feuerpolizei ausdrücklich den Bezirken. Obschon nun die Feuerschau in der Verfassung nicht erwähnt ist, führt die Verordnung in Artikel 1 aus: «Im Dorfe Appenzell, das schon längst eine eigene Feuerschaugemeinde bildet, deren Grenzen in der Feuerpolizeiverordnung für Appenzell vom 2. Juni 1884 beschrieben sind, gilt die Feuerpolizei als *an diese Gemeinde* abgetreten». Dementsprechend sonderten die Bezirke Gebietsteile, die mit der Feuerschaugemeinde zusammenfielen, ausdrücklich von ihrem Geltungsbereich ab.²⁾ Damit waren die jahrhundertealte Entwicklung und der bestehende Zustand endgültig sanktioniert.

b) Die Regelung der «Löschanstalt»

Während die bauliche Feuerpolizei immer mehr mit der allgemeinen Bauordnung gekoppelt wurde und in den gleichen Verordnungen geregelt war, wurde die Organisation der «Löschanstalt» 1859 erstmals in einer eigenen Verordnung festgelegt und durch Revisionen von 1884 und 1911 verbessert. Danach war zum Feuerwehrdienst die gesamte taugliche Mannschaft der Gemeinde, vom zurückgelegten 19. bis 50. Altersjahr verpflichtet.

Nebst der eigentlichen Feuerwehr entstand 1874 das Rettungskorps, das auf Freiwilligkeit beruht, aber als solches ein Bestandteil des von der Feuerschau organisierten Löschwesens ist und ihrer Aufsicht untersteht. Es stellt sich die Aufgabe, «in Brandfällen Leben und Eigentum der Menschen zu retten, und in Sturm- und Wassergefahr Wache und Hilfe zu stehen.»³⁾

2. Das Bauwesen

Seit 1803 amtierte eine Baukommission, welche die Baubewilligungen erteilte. Es fehlten jedoch genaue Bestimmungen über die Bauordnung, und die Kommission mußte deshalb ihr Recht aus der Gewohnheit herleiten. Je nach ihrer Zusammensetzung griff sie mehr oder weniger stark in die bauliche Gestaltung des Dorfes ein. Da ihre Kompetenz — vor allem in ästhetischen und sanitarischen Belangen — wegen Fehlens einer Verordnung mit der Zeit von ver-

²⁾ Vergleiche Feuerpolizeireglement für den Bezirk Appenzell von 1913 und Feuerpolizeiverordnung für den Bezirk Schwende von 1912.

³⁾ Vergleiche die §§ 1 und 2 der «Statuten des freiwilligen Rettungskorps Appenzell» vom 12. Dezember 1922.

schiedener Seite bestritten wurde⁴⁾ und die bestehende Situation einem einheitlichen Aufbau der Ortschaft abträglich war, waren seit Mitte des 19. Jahrhunderts Bestrebungen im Gang, hierin Abhilfe zu schaffen. Einem Antrag an der außerordentlichen Dunke von 1889, es sollte ein Baureglement aufgestellt werden, wurde zugestimmt, doch schlug die Feuerschaukommission wegen den Vorarbeiten zum Elektrizitätswerk der Dunke erst 1904 vor:

- «1. Die Feuerschaukommission ist beauftragt und erhält den nötigen Kredit, einen Dorfplan aufnehmen zu lassen und ein Baureglement auszuarbeiten.
2. Bis zur Annahme des Baureglementes ist die Feuerschaukommission befugt, bei allen Neu- und Umbauten im Dorfkreis in jeder Hinsicht die ihr nötig scheinenden Vorschriften rechtsverbindlich zu erlassen.
3. Gegen letztere Verfügung bleibt ausschließlich die Berufung an die Dunkeversammlung vorbehalten.»⁵⁾

In der Folge entstand das Feuer- und Baupolizeireglement von 1906, das 1936 und 1944 revidiert wurde. In Vollzug der einschlägigen kantonalen Gesetze und Verordnungen, und in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse sollte damit der Behörde ein Mittel in die Hand gegeben werden, «die verkehrspolitischen Interessen zu wahren ..., bei rationeller Ausnützung des für Bauten dienenden Bodens entstehende Bauten in Einklang mit den feuerpolizeilichen und sanitarischen Anforderungen zu bringen, und einen zweckmäßigen Zusammenhang mit anderen Bauten zu sichern».⁶⁾ Auf Grund dieser Verordnungen funktioniert die Feuerschaukommission als Baubehörde der Feuerschau. Sie besitzt das Baubewilligungs- und Aufsichtsrecht. Auch der Bezirk ist an die Spezialregelung der Feuerschau gehalten. Der Bau neuer Straßen und Plätze erfolgt auf Grund des Dorfplanes und wird, sofern das Reglement keine besonderen Bestimmungen enthält, durch Vereinbarung zwischen Staat, Bezirk und Feuerschau geordnet.

⁴⁾ Vergleiche den typischen Entscheid des Spangerichtes im Feuerschaubuch (V) S. 287 ff.

⁵⁾ Aus: «Bericht und Anträge über die Anlage eines Elektrizitätswerkes am Seealpsee, und Baureglement und Dorfplan», 1904, Genossenschafts-Buchdruckerei.

⁶⁾ Vergleiche Artikel 1 der Verordnung von 1906 und die Einleitung zu den Verordnungen von 1936 und 1944.

3. Die Wasserversorgung

Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts bestand die Wasserversorgung von Dörfern und Städten in der Anlage öffentlicher und privater Brunnen. Das Dorf wurde auf diese Art zeitweise durch die Feuerschau, zeitweise durch den innern Landesteil (Bauamt) mit Wasser versorgt. Wasserleitungen bis in die Gebäude waren eine große Seltenheit. Erst die Erfindung der Fabrikation von Guß- und Stahlröhren ermöglichte den Bau größerer Leitungen unter Anschluß an hochgelegene Reservoirs. Man sammelte große Wassermengen in höheren Behältern und führte sie in druckfesten Röhren dem Versorgungsgebiet zu. Die neuen Anlagen dienten sowohl der Feuerwehr, als auch der Trink- und Gebrauchswasserversorgung.⁷⁾

a) Die Erstellung des Hochdruckes im Unterrain und der Bau der Hydrantenanlage

In der Auffassung, daß die Lösung spezieller Dorfauflagen Sache der Feuerschau sei, war schon in den 70er Jahren aus Kreisen der Einwohnerschaft der Wunsch geäußert worden, die Gemeinde sollte die Wasserversorgung des Dorfes an die Hand nehmen. Aus diesem Grunde wurde vor 1880 ein «Hochdruckfonds» geschaffen, der sich durch private Beiträge, und seit 1884 durch eine alljährliche «Hochdrucksteuer»⁸⁾ beträchtlich äufnete.

Durch Beschluß der Dunke von 1884 wurde die Kommission beauftragt, Plan und Kostenberechnung eines Hydrantennetzes zu erstellen und der Versammlung einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten. Ein darauf eingeholtes Gutachten von Ingenieur Weinmann aus Winterthur wurde an der Dunke von 1885 einläßlich diskutiert und ein Bericht des Genannten in den Lokalblättern veröffentlicht.⁹⁾ Das Gutachten lautete sehr günstig und errechnete eine Deckung des Wasserbedarfes für 3600 Einwohner bei 150 Liter pro Kopf und Tag. Das Anlagekapital belief sich auf Fr. 100 000.—

⁷⁾ Vergleiche *H. Brander*, «Unsere Wasserversorgung», Abhandlung im «Appenzeller Volksfreund», 73. Jahrgang, Nr. 88.

⁸⁾ Die Steuer betrug 50 Rp. vom 1000 und ergab

1884/85	Fr. 2 195.—	1891/92	Fr. 3 081.—
1885/86	Fr. 2 102.—	1892/93	Fr. 2 611.—
1886/88	Fr. 5 878.—	1893/94	Fr. 2 182.—
1888/89	Fr. 3 048.—	1894/95	Fr. 2 168.—
1889/90	Fr. 3 063.—	1895/96	Fr. 2 133.—
1890/91	Fr. 3 092.—	1897/98	Fr. 2 244.—

1898 trat an Stelle der «Hochdrucksteuer» der Wasserzins.

⁹⁾ Vergleiche «Appenzeller Volksfreund», 10. Jahrgang, Nr. 43 und 44.

und sollte sich bei einem durchschnittlichen Wasserzins pro Haus und Jahr von Fr. 30.— mit Fr. 7800.— oder 7,8 % verzinsen, was auch bei den damaligen Debitorensätzen von $4\frac{1}{2}$ und 5 % annehmbar war.

Auf Grund dieser Angaben beschloß die Dunke vom 14. Juni 1886 die Erstellung der Hochdruckanlage mit dem Reservoir am «Rechböhl» und die Kommission erwarb die erforderlichen Quellen. Im November war die Fassung vollendet und nach Kauf zusätzlicher Quellen wurde Ingenieur Weinmann mit der Ausführung des Hydrantennetzes im Betrage von Fr. 73 000.— betraut. 1888 war die gesamte Anlage mit einem Total der Kosten von Fr. 101 000.— betriebsbereit, und das erste «Reglement für die Wasserabgabe der Wasserversorgung Appenzell in die Gebäulichkeiten des innern Feuerschaukreises» trat in Kraft.¹⁰⁾

b) Die Erweiterung der Wasserwerkanlage

Durch den Anschluß großer Teile der äußern Feuerschau an das Leitungsnetz und infolge unvorhergesehener großer Schwankungen in der Wasserzuführung machte sich schon um die Jahrhundertwende in Trockenperioden ein starker Wassermangel bemerkbar. Auf Antrag von Dr. Hildebrand, dem nachmaligen langjährigen Präsidenten der Gemeinde, wurden deshalb Mittel und Wege gesucht, die genügende Wasserversorgung sicherzustellen. In Diskussion standen: Kauf neuer Quellen und Erweiterung des bestehenden Reservoirs.

1906 wurde es dem Genannten möglich, die Weid «Gätteri» ob Wasserauen und damit die dort reichlich vorhandenen Quellen zu erwerben. Er verkaufte sie ohne Gewinn an die Gemeinde weiter, worauf die Dunke von 1906 beschloß, bei einem provisorischen Kostenvoranschlag von Fr. 90 000.— (inklusive Kauf der Weid «Gätteri») die erworbenen Wasser vermittels Druckleitung in das Reservoir im Unterrain zu leiten.¹¹⁾

Die Gätteriquellen wurden ursprünglich mit ca. 800 ML geschätzt. Neuere Expertisen kamen aber auf über 2000 l in der Minute. Nach

¹⁰⁾ Die erforderlichen finanziellen Mittel wurden wie folgt beschafft:

— Anleihe bei der Ersparniskasse des Kantons Uri	Fr. 80 000.—
— Staatsbeitrag laut Beschluß des Großen Rates	Fr. 8 000.—
— Beitrag der Mendleverwaltung	Fr. 2 200.—
— Beitrag von privater Seite	Fr. 480.—
— Restbetrag: «Hochdrucksteuer».	

¹¹⁾ Die tatsächliche Baukostensumme betrug Fr. 83 058.63.

dem Ausbau der Quellenfassung durch Erstellung einer neuen Brunnenstube wurde sogar folgende Erhebung gemacht:

— Einlauf in die alte Brunnenstube	600 ML
— Einlauf in die neue Brunnenstube	4,200 ML ¹²⁾

Die Gätteriquellen entsprechen damit den neuen Anforderungen von 200—500 l pro Kopf und Tag noch auf lange Sicht, wenn auch eine weitere Nutzung durch Anlage einer zweiten Zubringerleitung in Kürze notwendig wird.

Seit 1908 wurden sukzessive auch Gebäulichkeiten außerhalb der Feuerschau an die Wasserversorgung angeschlossen, so in Wasserauen, Schwende, Weißbad. Während das Werk 1887 erst 92 Häuser belieferte, betrug die Zahl 1948 schon 548. Durch Reglement vom 13. April 1924 ¹³⁾ ist die Organisation des Betriebes sowie die Abgabe von Wasser geordnet. Das Wasserwerk bildet danach einen Verwaltungszweig der Feuerschau und ist Gemeindeeigentum. Begehren zum Anschluß sind an die Kommission einzureichen, welche sich über Bau und Betrieb das Aufsichtsrecht vorbehält. Die direkten Kosten der Zuleitung zu den anzuschließenden Gebäuden gehen auf Kosten der Interessenten, die Anlagen selbst aber bleiben im Eigentum der Gemeinde und werden von ihr unterhalten, soweit es sich um Gebäulichkeiten im Feuerschaukreis handelt.

Das Wasserwerk ist im Laufe der Jahre zu einem gut rentierenden Unternehmen der Gemeinde herangewachsen. 1921 war die gesamte Wasserwerkanlage abgeschrieben, eine bemerkenswerte Tatsache, wenn man bedenkt, daß die Wasserzinsansätze zu den niedrigsten der ganzen Schweiz zählen. In 25 Jahren, von 1922 bis 1947, überwies das Werk zudem über Fr. 200 000.— an die allgemeine Verwaltung.

4. Die Elektrizitätsversorgung

Die Elektrizitätsversorgung ist heute zweifellos der materiell bedeutendste Verwaltungszweig der Feuerschau. Aus dem Bedürfnis, eine bessere Dorfbeleuchtung zu schaffen, ist das «Elektrizitätswerk Appenzell» (EWA) entstanden, das heute fast den ganzen innern Landesteil mit Energie für Licht, Kraft und Wärme versorgt.

¹²⁾ Die Erhebungen datieren vom 1. Februar 1928. Die heutige Entnahme beträgt ca. 1 300 ML, den Restbedarf decken die Unterrainquellen.

¹³⁾ Reglement betreffend die «Abgabe von Wasser im Feuerschaukreis Appenzell».

a) Die Beleuchtungsfrage ¹⁴⁾

Während der ganzen ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bestand die öffentliche Beleuchtung Appenzells in einer zwischen Rathaus und «Krone» aufgehängten Laterne. Sie war von der Feuerschau erstellt und unterhalten worden. Als gegen Ende der 50er Jahre die Petrolbeleuchtung aufkam, erstellte die Gemeinde auf Initiative einiger Einwohner eine erste Straßenbeleuchtung von 12 Lampen. Das Bedürfnis einer besseren Beleuchtung mehrte sich jedoch ständig, so daß um die Jahrhundertwende an die 40 derartiger Lampen in Betrieb waren.

Das allmähliche Bekanntwerden neuer Beleuchtungsarten führte allenthalben zur gänzlichen Umstellung der öffentlichen und privaten Beleuchtung. Auch in der Feuerschau machte sich das Bedürfnis nach Einführung der neuen technischen Errungenschaften geltend. Schon 1898 wurde an der Dunke beantragt, es sei von der Kommission die Möglichkeit der Einführung des elektrischen Lichtes zu prüfen und der Gemeinde ein Vorschlag zu unterbreiten.

Eingeholte Gutachten, die sich ausführlich über die Vor- und Nachteile des Azethylen-, Leuchtgas- und elektrischen Lichtes äußerten, sowie die verschiedenen Varianten der Ausführung und Anlagekosten aufzeigten, bewogen jedoch die Feuerschaukommission — sie war durch die namhaften Beträge ¹⁵⁾ kopfscheu geworden — an der Dunke von 1902 aufschiebende Anträge zu stellen. Dem energischen Eingreifen von Dr. Hildebrand ¹⁶⁾ gelang es jedoch, das ganze Problem von der «langen Bank» fernzuhalten und die Behörde zu verpflichten, die Vorarbeiten unverzüglich an die Hand zu nehmen. Kurz darauf erschien das Gutachten von Ingenieur Sonderegger über das Seealpseeprojekt sowie die Berichte der Oberexpertisen «Über das Projekt eines Elektrizitätswerkes für Appenzell» von Prof. Wyßling, und über die geologischen Verhältnisse am Seealpsee von Prof. Dr. Heim.

b) Die Projekte

Die Frage, welche Beleuchtungsart zu wählen sei, war bald ent-

¹⁴⁾ Vergleiche «Die Beleuchtungsfrage des Dorfes Appenzell», Gutachten von Ing. Kürsteiner und Bericht und Antrag der Kommission (Genossenschafts-Buchdruckerei 1911), ferner: «Die Beleuchtungsfrage von Appenzell», Bericht und Antrag, Genossenschafts-Buchdruckerei 1904.

¹⁵⁾ Die Voranschläge aller in Frage stehenden Projekte schwankten zwischen Fr. 300 000.— und Fr. 400 000.—.

¹⁶⁾ Dieser wurde darauf in die Feuerschaukommission gewählt und er trägt ein Hauptverdienst an der beförderlichen Errichtung des Werkes.

schieden. Der Aufschwung und die Vorteile des Elektrischen waren trotz der hohen Anlagekosten offensichtlich.¹⁷⁾ So konnte es sich nurmehr darum handeln, die erforderlichen PS zu errechnen, die Möglichkeiten der Gewässernutzung abzuklären, sowie Kosten und Rendite festzustellen.

Ursprünglich hatte man nur daran gedacht, die Feuerschau mit elektrischem Licht zu versehen. Deshalb sah das Projekt Kürsteiner einen Bedarf von ca. 150 PS vor. Je mehr sich aber die Vorarbeiten mit dem Seealpseeprojekt befaßten, weiteten sich die Pläne der Elektrizitätsversorgung. Schwende, Weißbad, Steinegg, selbst Gonten und Gontenbad sollten an das Netz angeschlossen und Kleinmotoren mit Kraft versorgt werden. Das Gutachten von Prof. Wyßling rechnete bereits mit einem Bedarf von 350 bis 400 PS.

Für die Beschaffung der Energie hatte die Gemeinde zwei Möglichkeiten: den Bau eines gemeindeeigenen Werkes, oder den Anschluß an das Kubelwerk. Projekte über die Ausnützung der Sitter bei der «Lank» und des Kaubaches bei «Pfingsten» kamen zu ungünstigen Ergebnissen, da für die Zahl der gewonnenen PS die Anlagekosten zu hoch waren. Es verblieb das Projekt «Seealpsee». Prof. Wyßling berechnete bei einer Minimalkraft von 250 PS und einem Durchschnitt von 350 bis 400 PS die Gesamtanlagekosten mit rund Fr. 300 000.— und den mutmaßlichen Betriebsüberschuß — nach Ueberwindung der Anfangsschwierigkeiten — auf Franken 23 000.—. Ein Anschluß an das Kubelwerk wäre nach seinen Ausführungen anfänglich lohnender gewesen, auf die Länge hingegen sollte ein gemeindeeigenes Werk vorgezogen werden.

c) Der Bau des EWA

Nach der Beratung der erörterten Fragen beantragte die Feuerschaukommission 1904, nach Veröffentlichung eines ausführlichen Berichtes,¹⁸⁾ der Dunke:

- «1. Die Dunkeversammlung beschließt im Prinzip die Ausführung des Seealpseeprojektes nach dem Entwurf Sonderegger-Wyßling.
2. Die Feuerschaukommission erhält nach, in befriedigendem Sinne

¹⁷⁾ Trotzdem wurden genaue Pläne über die Azethylen- und Leuchtgasbeleuchtung aufgestellt:

Das Azethylengasprojekt (Vogt-Gut, Arbon) berechnete die Anlagekosten mit Fr. 42 000.— und einen jährlichen Reinertrag von ca. Fr. 2 000.—; Das Leuchtgasprojekt von Fr. 182 000.— beziehungsweise Fr. 6 500.—.

¹⁸⁾ Vergleiche S. 41 Anm. 14.

erfolgter Erledigung der Konzessionsfrage betreffend Ausnützung der Wasserkraft des Seelalpsees, die nötige Kompetenz und Kreditgewährung, die im Projekt vorgesehene Stauung am Seelalpsee auszuführen.

3. Die definitive Ausführung des ganzen Projektes bleibt einem späteren Dunkebeschuß vorbehalten. Die Feuerschaukommission hat bis dahin Bau- und Kostenpläne sowie einen Finanzplan ausarbeiten zu lassen.»

Diesem Antrag wurde zugestimmt und die Stauung des Seelalpsees unverzüglich in Angriff genommen. Schon am 4. August beschloß die außerordentliche Dunke die definitive Ausführung des Elektrizitätswerkes nach den vorgelegten Plänen und Kostenberechnungen im maximalen Betrag von Fr. 300 000.—. Die Kommission erhielt die Ausführungskompetenz, es wurde ihr ein entsprechender Kredit erteilt und hierfür Gemeindegarantie zugesichert. Im Sommer 1905 war das Werk bei Totalkosten von Fr. 380 000.— fertiggestellt und am 18. August wurde es dem Betrieb übergeben.

d) Ausbau und finanzielle Entwicklung

Nach Ueberwindung der Anfangsschwierigkeiten ¹⁹⁾ ging der Ausbau rasch vor sich. Bei der Betriebsaufnahme waren im Maschinenhaus zwei Turbinen zu je 150 PS installiert, aber mit nur 97 PS belastet, d. h. mit 30 % der maximalen Leistungsfähigkeit. Man war damals der Ansicht, daß die verbleibende Reserve von 200 PS auf viele Jahre genügen würde. Um Unterbrüche, die wegen Wassermangel oder Störungen an den hydraulischen Anlagen entstehen konnten, überwinden zu können, wurde in den Jahren 1908 und 1909 eine Dieselanlage mit einer Leistung von 193 PS erstellt, die inklusive Fundamente und Umbau im Maschinenhaus in Wasserauen auf Fr. 127 089.37 zu stehen kam.

Die rege Nachfrage nach elektrischer Energie, die durch die Petrolknappheit im ersten Weltkrieg bedeutend gefördert wurde, bewog bereits in den Jahren 1920/21 zum Einbau einer neuen Turbine von 430 PS Leistung mit einem Kostenaufwand von Fr. 90 286.35. Da die in den Jahren 1908/09 angeschaffte Dieselanlage den gesteigerten Belastungen nicht mehr genügte, wurde sie 1930 durch eine zweite Dieselgruppe von 520 PS ergänzt (Gesamtkosten inklusive Fundamente Fr. 129 724.93). Schon 1934 wurde der Maschinenpark weiter verstärkt durch die Aufstellung eines neuen Maschinen-

¹⁹⁾ Verursacht durch das unerwartet starke Absinken des Seelalpsees in trockenen Wintern.

aggregats von 300 PS. Durch die Parallelschaltung desselben mit der vorhandenen 430 PS Turbinengruppe wurde es möglich, den Gebrauch der kalorischen Anlage zur Spitzendeckung wesentlich herabzusetzen.

Etwelche Schwierigkeiten brachte dem Werk die Beschaffung der Energie während des zweiten Weltkrieges. In einem am 21. März 1941 veröffentlichten Bericht wurden die Dunkegenossen über die Betriebsverhältnisse und die Ausbaumöglichkeiten des Elektrizitätswerkes aufgeklärt. Das Projekt sah folgende Programmpunkte vor:

1. Etappe: Bohrungs- und Abdichtungsarbeiten am Stauwerk des Seealpsees,
2. Etappe: Tiefere Absenkung des Sees durch eine zweite, als Heberleitung ausgebildete Druckleitung, oder tiefere Anbohrung des Sees,
3. Etappe: Vergrößerung der bestehenden, zu wenig groß dimensionierten Druckleitung vom Seealpsee bis zum Maschinenhaus.

Während die erste Etappe durch die A.G. für Grundwasserbauten, Bern, durchgeführt wurde ²⁰⁾ und einigen Erfolg zeitigte, mußten die Etappe zwei und drei angesichts der Unmöglichkeit der Beschaffung des Röhrenmaterials und der übersetzten Gesteungskosten verschoben werden. Da zudem vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement durch Verfügung vom 28. August 1940 der Betrieb von ortsfesten kalorischen Anlagen zur Erzeugung elektrischer Energie verboten worden war, blieb der Verwaltung kein anderer Weg als der Anschluß an ein benachbartes Elektrizitätswerk offen. Die im Dezember 1940 begonnenen Verhandlungen mit den SAK führten zu einem raschen Ergebnis; bereits Ende Februar 1941 war das Werk angeschlossen.²¹⁾

Über die Vergrößerung des Einzugsgebietes des EWA seit Betriebseröffnung geben die folgenden Angaben Aufschluß:

²⁰⁾ Die Arbeiten erstreckten sich vorwiegend auf den Seeauslauf und das linke Ufer. Die vollzogenen Injektionen (Zementbreieinpressungen) erforderten über 2500 Zentner Zement. Im ganzen wurden 52 Bohrlöcher gedreht mit einer durchschnittlichen Tiefe von 5,4 m. Die Kosten beliefen sich auf rund Fr. 54 000.—.

²¹⁾ Mittels einer 2,8 km langen Leitung vom Gontenbad nach der neuerstellten Transformatorenkuppelstation «Hofwies».

- 1911: Anschluß der Säntisbahn: Appenzell-Weißbad-Wasser-
aueu
- 1921/22: Anschluß von Brülisau und Schwarzenegg
- 1927/28: Anschluß von Eggerstanden und hinterer Hirschberg
- 1931: Anschluß von Schlatt und Unterschlatt
- 1936: Anschluß von Enggenhütten
- 1946: Anschluß von Leimensteig (oberer und hinterer Teil)
- 1947: Anschluß von Kau und Mendle
- 1948: Anschluß von Lehn, Oberlehn und Gehrenberg

Die Gesamtleistungsanlage des EWA betrug Ende 1948 6318 km Kabelleitung und 190 847 km Freileitung.

Das investierte Kapital amortisierte sich sehr rasch, da die steigenden Betriebsüberschüsse fast ganz zur Abschreibung am Baukonto verwendet wurden. Ein gutes Bild über den raschen finanziellen und technischen Aufschwung vermittelt die nachstehende Statistik über die Entwicklung des EWA von 1905/06 bis 1948.

Heute, im 44. Betriebsjahr, ist das Werk bei einem Baukostenwert von über 2 Millionen Franken gänzlich abgeschrieben und macht die Feuerschau zur reichsten Gemeinde des Kantons.

Statistik über die Entwicklung des Elektrizitätswerkes Appenzell

Jahr	Anzahl Abon- nenten	Anzahl Lam- pen	Mo- toren	Wärme- apparate	Total An- schluß- wert	Mom. Höchst- belastung (kWh)	Energie- abgabe in kWh	Ein- nahmen für Strom- abgabe in Fr.	Betriebs- über- schüsse in Fr.	Invest. Kapital (Bau- konto) in Fr.	Total Ab- schrei- bungen	Buch- wert
1905/6	227	4 498	22	159	328.7	127	213 919	41 727 ¹	12 357	382 335	12 357	369 978
1907	241	5 069	25	196	411.7	153	373 380	38 830	14 483	387 872	26 840	361 032
1917	496	9 077	76	528	1 113.7	222	462 962	56 875	25 325	571 768	191 436	380 331
1927	1 052	17 202	168	1 332	2 319.7	314	928 500	132 973	68 364	1 036 593	604 109	432 484
1937	1 420	24 218	293	2 245	3 829.2	400	1 373 616	194 283	107 849	1 543 538	1 323 198	220 339
1947	1 821	30 900	508	3 675	8 212.8	1 180	4063 772 ²	328 650	123 362	2 046 555	1 962 280	84 275
1948	1 916	32 526	531	3 943	9 053.2	1 320	4 602 563 ³	371 396	177 990	2 227 812	2 109 361	118 451

¹ 1. September 1905 bis 31. Dezember 1906

² Bezug von den SAK 1 668 942 kWh inbegriffen

³ Bezug von den SAK 1 597 500 kWh inbegriffen

Dritter Teil

*Die Rechtsstellung der
Feuerschaugemeinde*

Begriff und Persönlichkeit

Grundlage der rechtlichen Beurteilung der Feuerschau bildet die Erörterung des Begriffes und der Eigenart ihrer Persönlichkeit.

Im geschichtlichen Teil wurde ihre Rechtsnatur als Gemeinde vorweggenommen. Es ist somit im Folgenden ihre Persönlichkeit *als Gemeinde*, ihre Eigenart im Verhältnis zu den übrigen Gemeinden und der Unterschied zu den ihr am nächsten verwandten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, den sogenannten Dorfkorporationen, zu untersuchen.

Da die Feuerschau weitgehend auf Gewohnheitsrecht beruht, läßt sie sich am besten auf Grund einer allgemeinen Darstellung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften erfassen.

§ 12. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Allgemeinen

1. Die Lösung staatlicher Aufgaben durch Selbstverwaltungskörper

Der Zweck der staatlichen Organisation ist die Schaffung und Verwirklichung des objektiven Rechts.¹⁾ Die daraus sich ergebenden hoheitlichen Tätigkeiten werden im modernen Staat nie ausschließlich durch Organe mit örtlich unbeschränkten Kompetenzen gelöst. Die drei staatlichen Funktionen, Rechtssetzung, Verwaltung und Rechtssprechung sind aus praktischen und politischen Gründen dezentralisiert, wobei sich zwei Grundformen unterscheiden lassen: Die administrative Dezentralisation und die Dezentralisation durch Selbstverwaltung.^{2) 3)} Während die erstere eine rein territoriale Gliederung darstellt, der in den Kantonen die Verwaltungskreise — in Appenzell kann man die Einteilung in den inneren und äußeren Landesteil als solche bezeichnen —, Gerichtsbezirke usw. entsprechen, sind bei der Selbstverwaltung die Interessenten selbst entweder als Wähler oder Gewählte der genannten Verbände direkt an dem ihnen zustehenden Teil der öffentlichen Verwaltung beteiligt. «Nicht der Staat verwaltet, sondern die unmittelbaren Interessenten führen öffentliche Verwaltung»⁴⁾ und zwar in Form von öffentlich-

1) Vergleiche *Burckhardt*, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft S. 132 ff.

2) Vergleiche *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 618 ff.

3) Derselbe a. a. O. S. 622 ff. und *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone S. 69 f.

4) Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 100.

rechtlichen Körperschaften. Dieses letztere Moment unterscheidet die Dezentralisation durch Selbstverwaltung von der administrativen Dezentralisation im schweizerischen Recht, da beide demokratisch aufgebaut sind.

Bei der Dezentralisation durch Selbstverwaltungskörper überläßt der Staat Selbstverwaltungsverbänden einen Teil seiner öffentlichen Aufgaben und belehnt sie mit Herrschaftsrecht (*Imperium*) ⁵⁾. Da an sich nur der Staat die Befehls- und Zwangsbefugnis besitzt, betätigen die Selbstverwaltungskörper in ihrer öffentlichen Verwaltung kein eigenes, selbständiges Recht, sondern ihre Verwaltungsführung und Gewaltübung gründet sich auf staatliche Gewährung.⁶⁾

Im schweizerischen Recht lassen sich zwei Typen von Selbstverwaltungskörpern unterscheiden: Die Gemeinden mit ihren Unterabteilungen ⁷⁾ und die sogenannten öffentlichen Zweckverbände. Fleiner nennt die letztern «auf Gesetz beruhende Spezialinstitutionen zur Durchführung öffentlicher Aufgaben».⁸⁾ (Krankenkassen, ländliche Feuerversicherungsgenossenschaften, Hydrantenkorporationen usw.)

2. Die Gemeinden

Wenn im schweizerischen Recht von Dezentralisation durch Selbstverwaltungskörper die Rede ist, so wird darunter gewöhnlich der genossenschaftliche Aufbau der Kantone durch die Gemeinden, der allgemeinen wie der speziellen verstanden.⁹⁾ Sie unterscheiden sich von den übrigen, ebenfalls dem öffentlichen Recht unterstehenden Körperschaften durch eine besondere Herrschaftsmacht, die Gebietshoheit; das ist die tatsächlich und rechtlich begründete Machtbefugnis, auf die in ihrem Gebiet befindlichen Personen und Sachen durch Aufstellung bindender Vorschriften und durch Verwaltungshandlungen einzuwirken.¹⁰⁾ Die Gebietshoheit der Gemeinden ist nicht umfassend, sondern beschränkt durch den Umfang der staatlichen Gewährung.

Die heutigen Formen der Gemeinden sind großteils ein Produkt der historischen Entwicklung, in ihrer rechtlichen Gestalt sind sie von Kanton zu Kanton verschieden. Da sie innerstaatliche Herr-

⁵⁾ Derselbe a. a. O. S. 101.

⁶⁾ Vergleiche *Ruck*, Schweizerisches Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 49, *Reinhardt*, Die Gemeindeautonomie im solothurnischen Recht S. 33 f.; anderer Ansicht: *Fleiner*, a. a. O. S. 78 f.

⁷⁾ Vergleiche *Althaus*, Die Unterabteilungen der Gemeinden im schweizerischen Recht.

⁸⁾ *Fleiner* a. a. O., S. 102.

⁹⁾ Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 70.

¹⁰⁾ Vergleiche *Blumenstein*, System des Steuerrechts S. 1.

schaftsverbände der Kantone darstellen, ist ihr Geltungsgrund die kantonale Rechtsordnung.¹¹⁾ Zur Entstehung ihrer iuristischen Persönlichkeit ist jedoch die ausdrückliche kantonale Verleihung, wie sie z. B. im innerrhodischen Einführungsgesetz zum ZGB für die öffentlichen Zweckverbände verlangt wird, nicht notwendig,¹²⁾ die staatliche Anerkennung ihrer Existenz und Tätigkeit genügt.¹³⁾

Die Gemeinde kann somit umschrieben werden als korporative Organisation auf einem abgegrenzten Gebiet, die iuristische Persönlichkeit besitzt und kraft einer gewissen Gebietshoheit bestimmte Verwaltungsfunktionen ausübt.¹⁴⁾

Während die allgemeine Gemeinde in der Schweiz nurmehr als Einwohnergemeinde vorkommt, bestehen für die Spezialgemeinden die mannigfachsten Formen. Sie sind unter sich verschieden in der persönlichen Grundlage — diese kann personell, territorial oder beides zusammen sein — oder durch die Eigenart der von ihnen ausgeübten Aufgaben.

Auch die sogenannten «Ortsgemeinden» oder «Zivilgemeinden»,¹⁵⁾ die noch an einigen Orten bestehen und auf territorialer Grundlage wie die politischen Gemeinden beruhen, sind Spezialgemeinden, denn obschon ihr Aufgabenkreis meist viel umfassender als derjenige der gewöhnlichen Spezialgemeinden ist (insbesondere der Kirch- und Schulgemeinden), ist ihr Tätigkeitsfeld doch auf Aufgaben typisch lokaler Natur im Rahmen der umfassenden Zuständigkeit der allgemeinen Gemeinde beschränkt.

3. Der Unterschied zu den privaten Verbänden

Trotzdem jede öffentliche Aufgabe auch einen privatrechtlich organisierten Verband in einem gewissen Sinne zum öffentlichen stempelt — er wächst in den öffentlichen Aufgabenkreis hinein und

¹¹⁾ Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 71.

¹²⁾ Artikel 30 des kantonalen Einführungsgesetzes zum ZGB spricht zwar bei den öffentlichen Zweckverbänden auch nur von «Anerkennung» durch den Großen Rat, doch besitzt diese konstitutive Wirkung, da auf diese Weise die iuristische Persönlichkeit dieser Verbände erst entsteht. Es ist dies ein einmaliger Akt im Gegensatz zur Anerkennung im zweiten Sinn, die durch längere Rechtsanwendung der richterlichen- und Verwaltungsbehörden zustande kommt.

¹³⁾ Vergleiche dazu auch *Althaus* a. a. O., S. 10: «Zur rechtlichen Anerkennung ist die ausdrückliche gesetzliche oder verfassungsmäßige Erwähnung dieser Gebilde (Unterabteilungen der Gemeinde) nicht notwendig.»

¹⁴⁾ Vergleiche *Walther*, Die Gliederung der Gemeinden ... S. 29.

¹⁵⁾ Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 81.

Auf die Namen kann hingegen nicht abgestellt werden, da z. B. in St. Gallen die Bürgergemeinden als Ortsgemeinden bezeichnet werden. Vergleiche *Schöbi*, Die st. gallischen Ortsgemeinden.

kann sich nicht mehr wie eine rein private Körperschaft benehmen¹⁶⁾ — ist es doch letztlich die interne Organisation und nicht die Tätigkeit, welche das Unterscheidungsmerkmal von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Verband ergibt.¹⁷⁾ Denn es kann ein privatrechtlicher Verband öffentlich-rechtlich (z. B. durch Konzession) und ein öffentlich-rechtlicher Verband privatrechtlich tätig werden.¹⁸⁾ Mit andern Worten, der öffentliche Verband besteht Kraft objektiven Rechts, rechtsnotwendig, während der private auf zufälliger EntschlieÙung durch Privatpersonen beruht.¹⁹⁾

Wann jedoch ein Verband öffentlich-rechtlich *tätig* wird, entscheidet sich danach, ob er bei der Durchführung einer bestimmten Aufgabe mit Herrschaftsrecht auftritt, nicht ob er eine öffentliche Aufgabe erfülle — was kein allgemein gültiges Kriterium ist²⁰⁾ — und auch nicht, ob er vom Staat zu einer bestimmten Aufgabe verpflichtet ist, denn auch eine fakultative Aufgabe kann öffentlich-rechtlich gelöst werden.

Der öffentliche Verband, der sich öffentlich-rechtlich betätigt, ist eine unpersönliche Organisation, eine «Einrichtung».²¹⁾ Um aber auch privatrechtlich handeln zu können, im Besondern bei der Verwaltung seines Vermögens, muß er iuristische Persönlichkeit besitzen. Diese besitzt er wie die privaten Verbände dann, wenn seine Organe unter Ausschluß der Mitglieder über Privatrechte, d. h. über Rechte, die in der Verfügungsgewalt des Berechtigten sind, verfügen, und privatrechtliche Verhältnisse begründen.²²⁾

¹⁶⁾ Vergleiche *Hans Huber*, Verbandsrecht und staatliches Recht, in SZBl 1949 Nr. 1/2 S. 52 ff.

¹⁷⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 314 ff.

¹⁸⁾ Derselbe a. a. O. S. 324 f.

¹⁹⁾ Dies ist heute die herrschende Theorie, vergleiche *Burckhardt* a. a. O. Seite 314 ff., *Egger*, Kommentar zu Artikel 59 Nr. 12 ZGB, *Hagmann*, Die Rechtsstellung der öffentlich-rechtlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde im Kanton Solothurn, S. 34 ff. und *Binder*, Die rechtliche Stellung des Aargauischen Elektrizitätswerkes S. 20 ff.

²⁰⁾ Das Allgemeininteresse an der Lösung einer Aufgabe kann das Motiv sein, weshalb sie zur öffentlich-rechtlichen gemacht wird, doch kann auch eine Aufgabe, die im Allgemeininteresse liegt, privatrechtlich gelöst werden. So ist beispielsweise eine Hydrantenkorporation nicht etwa deswegen öffentlich-rechtlich tätig, weil die Wasserversorgung im Allgemeininteresse liegt, sondern weil die Wasserversorgung eine öffentliche Aufgabe ist, belehnt der Staat die Korporation mit Herrschaftsrecht zur Durchführung ihrer Aufgabe, m. a. W. die Korporation wird öffentlich-rechtlich tätig. Ueber das Kriterium des Allgemeininteresses vergleiche *Burckhardt* a. a. O. S. 36 f.

²¹⁾ Vergleiche *Burckhardt*, a. a. O. S. 315.

²²⁾ Derselbe a. a. O. S. 314.

Während die Gemeinden diese sogenannte «Eigenschaft einer iuristischen Person des Privatrechtes»²³⁾ auch besitzen, wenn sie das kantonale Recht nicht ausdrücklich vorsieht,²⁴⁾ erhalten die öffentlichen Zweckverbände die Persönlichkeit meist durch kantonale Verleihung.

4. Die kantonale Ordnung

Im innerrhodischen Recht lassen sich zwei Grundformen öffentlicher Körperschaften unterscheiden:

- a) die sogenannten öffentlichen Zweckverbände, die ihre öffentlich-rechtliche Natur und die Rechtspersönlichkeit aus Artikel 30 und 31 EG ableiten, das sind diejenigen Korporationen, die vom Großen Rat wegen Erfüllung «öffentlicher Wohlfahrtszwecke» mit Herrschaftsrecht ausgestattet werden, so Religionsgenossenschaften,²⁵⁾ Holz-, Gemeinwerks-, Hydranten-, Mendle-, Forren-, Riedkorporationen usw. und
- b) die Gemeinden, so
 - die durch die Verfassung *geschaffenen* Bezirke und Schulgemeinden,
 - die durch die Verfassung *anerkannten* Kirchgemeinden und,
 - die durch Verordnung und Gewohnheitsrecht anerkannte Feuerschau, auf die im folgenden § näher einzugehen ist.

§ 13. Die Feuerschau im Besondern

1. Der Unterschied zu den Dorfkorporationen

Die besonderen Bedürfnisse einer geschlossenen Siedelung haben auch anderorts zur Bildung von speziellen Verbänden, den sogenannten Dorfkorporationen geführt. Diese haben meist den Zweck, einzelne oder mehrere Gemeinbedürfnisse einer Ortschaft in Form

²³⁾ *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 71.

²⁴⁾ Vergleiche z. B. *Blumenstein*, Das neue bernische Gemeinderecht in Monatsschrift, Bd. 16 S. 6.

²⁵⁾ Da nur die katholischen Pfarreien Kirchgemeinden bilden.

von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu lösen, so die Dorfbeleuchtung, Wasserversorgung, Elektrizitätsversorgung usw.¹⁾ Ihr Hauptzweck besteht im Betrieb genossenschaftlich organisierter öffentlicher Unternehmen. Diese Verbände sind keine Gebietskörperschaften, d. h. die Unterstellung unter die Gewalt des Verbandes hängt wohl in der Regel von einer territorialen oder territorialen und personellen Tatsache ab, doch fehlt ihnen die Gebietshoheit.²⁾ Die öffentlich rechtliche Natur kommt den Dorfkorporationen auf Grund der Bestimmungen der kantonalen Einführungsgesetze zum ZGB zu.³⁾ Mitgliedschaft und Organisation sind statutarisch geordnet, im Gegensatz zu den Gemeinden entscheidet die Genossenschaftsversammlung, zumeist mit qualifiziertem Mehr,⁴⁾ über die Auflösung der Korporation.

Auch die Feuerschau betreibt öffentliche Unternehmen mit dem Zweck, die speziellen Bedürfnisse des Dorfes Appenzell zu befriedigen.⁵⁾ Im Gegensatz zu den erwähnten Dorfkorporationen besteht jedoch der Hauptzweck der Feuerschau nicht im Betrieb dieser Unternehmen — sie ist weder aus diesem Grunde entstanden, noch bildet der Betrieb der Unternehmen den Hauptteil ihrer Tätigkeit — sondern in der Ausübung typisch staatlicher Funktionen, nämlich in der Lösung einzelner Polizeiaufgaben, die in einem städtischen Siedlungskomplex eine besondere Ordnung erfordern, vor allem der Bau- und Feuerpolizei. Sie tritt denn auch seit jeher mit jener «qualifizierten Herrschaftsmacht» auf, welche die Gemeinde von den andern öffentlichen Verbänden unterscheidet.⁶⁾

1) Vergleiche z. B. die Statuten der Dorferkorporation Herisau und der Dorfkorporation Wattwil. Beide sind in den Statuten als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet und haben die Elektrizitätsversorgung und Wasserversorgung ihrer Mitglieder, sowie den Unterhalt der öffentlichen Brunnen und der öffentlichen Straßenbeleuchtung zum Zweck. Vergleiche in «Festgabe für Fritz Fleiner zum 70. Geburtstag»: Hug, Die rechtliche Organisation der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde, S. 142. Etwas weiter gefaßt ist Art. 3 der Statuten der Dorfkorporation Goßau. Trotzdem unterscheidet sie sich von den «Ortsgemeinden», da sie nicht kraft gesetzlicher Notwendigkeit besteht (vergl. Anm. 4) und ihr eigentliche Polizeibefugnisse fehlen.

2) Diese besitzen unter den innerstaatlichen Herrschaftsverbänden nur die Gemeinden.

3) So Appenzell-Innerrhoden EG Art. 30 und 31, Appenzell-Außerrhoden EG Art. 27.

4) Vergleiche die Statuten der Dorferkorporation Herisau Art. 7, der Dorfkorporation Wattwil Art. 5 ff., und Goßau Art. 27.

5) Siehe S. 96 ff.

6) Vergleiche Reinhardt, a. a. O. S. 20.

2. Die Stellung als Gemeinde

a) Die rechtlichen Grundlagen

Trotz ihres jahrhundertealten Bestehens als Gebietskörperschaft ist die Feuerschau die einzige innerrhodische Gemeinde, die in der Verfassung weder erwähnt noch geregelt ist. Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts beruhte ihre Existenz und Tätigkeit ausschließlich auf Gewohnheitsrecht. Erst die wachsende Bedeutung, die sie sich mit dem Ausbau der Bau- und Feuerpolizei sowie der Wasser- und Elektrizitätsversorgung im innerrhodischen Gemeindewesen verschaffte, brachte ihr eine gewisse, wenn auch rudimentäre positive Regelung durch kantonale Erlasse.

So wurde sie 1909 in der Feuerpolizeiverordnung für den Kanton Appenzell Innerrhoden vom 30. März *als Gemeinde* bezeichnet und durch positiven Rechtssatz zur Führung öffentlicher Verwaltung verpflichtet.⁷⁾ Da die zitierte Verordnung aber nur die Feuerpolizei regelte, blieb ihre Stellung bei der Lösung anderer öffentlicher Aufgaben weiterhin unsicher. Aus diesem Grunde wurde sie 1924 durch großrätliche Verordnung den in der Verfassung geregelten Gemeinden gleichgesetzt und damit den allgemeinen Gemeindennormen ausdrücklich unterstellt.⁸⁾

Eine ihrer Eigenart entsprechende, spezielle kantonale Regelung ist damit noch nicht gegeben, doch läßt sich nun auf Grund positiver Rechtssätze ihre rechtliche Natur umschreiben.

b) Rechtsnatur

Als innerstaatlicher Herrschaftsverband, dem ein Teil der beiden rechtlichen Substrate des Staates, Gebiet und Angehörige, zugeordnet ist, bildet die Feuerschau ein Glied des Staatsorganismus und besteht kraft gesetzlicher Notwendigkeit. Die Angehörigen sind ihr zugeteilt auf Grund der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen, und ihr Gebiet ist festgelegt durch den Großratsbeschluß über den «Grenzbeschrieb der Feuerschaugemeinde Appenzell» vom 29. Mai 1946.

Als Gemeinde ist die Feuerschau ein öffentlich-rechtlicher Verband. Sie besitzt als Folge davon und als Trägerin von Vermögensrechten die iuristische Persönlichkeit des privaten Rechts.⁹⁾ Wie

⁷⁾ Vergleiche Art. 1 der zitierten Verordnung.

⁸⁾ Vergleiche Abschnitt II der GVo.

⁹⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen, S. 106, *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 71, *Jellinek*, Staatslehre, S. 164.

Bund und Kanton tritt sie gegenüber den Individuen als «potentior persona» auf, jedoch nur mit abgeleitetem Herrschaftsrecht. Als Gebietskörperschaft betätigt sie sich bei der Lösung von Verwaltungsaufgaben mit Gebietshoheit, was am besten aus ihrer Kompetenz, Strafbestimmungen zu erlassen, erhellt. Gegenüber den andern drei Gemeindearten besteht in Bezug auf die staatsrechtliche Stellung kein Unterschied. Obschon eine Anzahl öffentlicher Aufgaben der Feuerschau im Verlaufe des letzten Jahrhunderts den Bezirken übertragen wurde, übt sie auch heute noch zur Hauptsache öffentliche Funktionen aus.

c) Die Frage der Bestandesgarantie

Art. 46 KV enthält eine institutionelle Garantie der Kirch- und Schulgemeinden, Art. 15 KV darüber hinaus eine Garantie des Bestandes der einzelnen Bezirke. Damit ist der Gesetzgeber bei den Bezirken in Bezug auf ihre Existenz und den räumlichen Geltungsbereich an den status quo von 1872 und bei den Kirch- und Schulgemeinden an die Institution als solche gebunden, er kann nur durch Verfassungsänderung, das heißt durch Landsgemeindebeschluß eine Neuordnung durchführen.¹⁰⁾ Diese Garantie ist ein korporatives öffentliches Recht, dessen Verletzung mit der staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht geltend gemacht werden kann.

Da die Feuerschau in der Verfassung nicht erwähnt ist, stellt sich die Frage, ob ihr Bestand in der gleichen Weise wie bei den obgenannten Gemeinden garantiert ist, d. h. ob sie in ihrer Existenz, obwohl das Rechtsverhältnis zum Kanton positiv-rechtlich nur auf Verordnung beruht, der Kompetenz des Großen Rates entzogen ist. Es ist dies dann der Fall, wenn ihr Bestand auf verfassungsmäßigem Wohnheitsrecht beruht. Bei der äußerst lückenhaften staatlichen Organisation durch die KV — die eher als politische Urkunde denn als rechtliche Grundordnung bezeichnet werden kann! — und der geschichtlichen Entwicklung, wie sie im ersten Teil dargestellt wurde, muß m. E. ein solches Wohnheitsrecht angenommen werden, so daß der Untergang der Feuerschau nur durch den Willen der berechtigten Staatsgewalt auf dem Wege der Verfassungsänderung herbeigeführt werden könnte.¹¹⁾

¹⁰⁾ Vergleiche I. Teil S. 10 und 12.

¹¹⁾ Sollte sich aus berechtigten Gründen (z. B. einer gänzlichen Neuordnung der Gemeindeverhältnisse) die Auflösung der Feuerschau als notwendig erweisen, so fiel das Vermögen in die Verfügungsgewalt des Staates, da er für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben verantwortlich ist; er erhält das Ver-

3. Das Verhältnis zu den übrigen Gemeinden

Das Verhältnis der Feuerschau zu den in der Verfassung geordneten Gemeinden ist in diesem Zusammenhang nur soweit zu untersuchen, als daraus ihr spezieller Charakter erhellt.

Gegenüber den *Bezirken* stellt sich die Feuerschau in dem Sinne als Spezialgemeinde dar, als innerhalb ihrer Grenzen eine Anzahl öffentlicher Aufgaben zum Teil gewohnheitsrechtlich, zum Teil durch kantonale Erlasse¹²⁾ aus dem allgemein umschriebenen Wirkungskreis der Bezirke ausgeschieden ist und ihr zur Lösung zusteht.

Während aber beim Kirch- und Schulwesen *einzelne* bestimmte Aufgaben durch Spezialverbände gelöst werden und sich die Tätigkeit dieser Verbände auf die Lösung der festgelegten Aufgaben beschränkt, ist der Wirkungskreis der Feuerschau viel allgemeiner, mit andern Worten, ihre Spezialität erschöpft sich nicht in der Lösung der gewohnheitsrechtlich und gesetzlich ausgeschiedenen einzelnen Aufgaben, sondern sie ist auf Grund alten Gewohnheitsrechtes für die Lösung aller jener besondern Aufgaben zuständig, die einer gesonderten, den Dorfkreis betreffenden Regelung bedürfen.

In diesem Sinne kann sie unter jene Gemeinden eingereiht werden, die Giacometti¹³⁾ «als Abart der politischen Gemeinden, gewissermaßen als Mittelding zwischen allgemeiner und besonderer Gemeinde» bezeichnet.¹⁴⁾

II. Abschnitt

Die Stellung zum Staat

Die Stellung der Feuerschau in der Gesamtorganisation der öffentlichen Verwaltung wird bestimmt durch ihren Wirkungskreis,

mögen jedoch nur, weil er «das weggefallene Zentrum des besondern Verbandslebens ersetzt, um damit im Sinne eines Ersatzes zu verfahren» (vergleiche *Schöbi*, Die st. gallischen Ortsgemeinden, S. 42). Vermögen, das dem Interesse der Mitglieder des aufgehobenen Verwaltungskörpers dient, käme auch nach der Auflösung weiterhin den Mitgliedern zu.

¹²⁾ Siehe S. 88 ff.

¹³⁾ Staatsrecht der Kantone S. 83.

¹⁴⁾ Sie unterscheidet sich aber beispielsweise von den zürcherischen Zivilgemeinden, da sie gleichberechtigt *neben* den Bezirken steht und nicht nur gewissermaßen subsidiär Aufgaben lokalen Charakters löst, welche die Bezirke nicht übernommen haben.

die Staatsaufsicht und die Organisation des Rechtsschutzes ihrer Selbständigkeit.

Die Tätigkeit, welche die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entfaltet, besteht in Rechtsfunktionen, die in einem bestimmten Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis beruht auf dem Begriff der Autonomie, der aber in der Literatur umstritten ist und sich bei den maßgebenden Autoren je nach dem Charakter, der den Gemeindefunktionen beigelegt wird, unterscheidet.

Grundlegend für die Abklärung der Autonomie und der Staatsaufsicht ist somit die Darstellung der Gemeindefunktionen.

§ 14. Die Gemeindefunktionen

Wenn im Folgenden vom Wesen, den Formen und der Stellung der Gemeindefunktionen die Rede sein soll, so handelt es sich um die rein formelle Seite der Hoheitstätigkeit der Feuerchau, um Rechtsfunktionen, dieselben, die auch der Staat ausübt. Sie müssen von den einzelnen Sachgebieten der Gemeindetätigkeit getrennt werden.

1. Charakter und Einteilung der Gemeindefunktionen nach ihrem Abhängigkeitsverhältnis vom Staat¹⁾

Die geschichtliche Entwicklung hat es mit sich gebracht, daß der Aufgabenkreis, den die Gemeinden heute auf Grund von Verfassung und Gesetz erfüllen, gewöhnlich in den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis eingeteilt werden. Nach der herrschenden Auffassung²⁾ setzt sich denn auch der eigene Wirkungskreis aus jenen Tätigkeiten zusammen, «die die Gemeinde in einem langen geschichtlichen Prozeß als ihre Domäne erkämpft hat, und die demgemäß ihren eigentlichen Lebenszweck ausmachen». Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind jene Verwaltungsgeschäfte, die der Gemeinde vom Staat (Kanton) auf Grund gesetzlicher Delegation übergeben sind.

¹⁾ Die folgenden, allgemein gehaltenen Erörterungen des Charakters und der Einteilung der Gemeindefunktionen sind notwendig, da sich je nach der Stellungnahme für die eine oder andere Auffassung der Begriff der Autonomie und der Umfang der Staatsaufsicht verschieden gestalten. Ja, hierin liegt m. E. die Grundfrage der heutigen Kontroverse über das Kriterium der Gemeindeautonomie, und je nach der Umschreibung der Gemeindefunktionen als eigene oder delegierte Rechtssetzung wird sich das Ergebnis unterscheiden.

²⁾ Vergleiche Fleiner, Institutionen Seite 112 ff.

Diese Theorie unterscheidet zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Rechtsfunktionen der Gemeinde.³⁾ Sie bezeichnet die Tätigkeit der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis als Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung im Sinne einer Setzung und Anwendung nichtstaatlichen Rechts (Autonomie), im übertragenen Wirkungskreis als delegierte, d. h. staatliche Rechtssetzung und Rechtsanwendung. Die Autonomiebestimmung, wie sie ausdrücklich oder gewohnheitsrechtlich in allen kantonalen Grundgesetzen enthalten ist — daß die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz bei der Lösung ihrer Angelegenheiten selbständig seien —, wird von ihr nur als Schranke, nicht aber als Delegation der Rechtssetzung und Rechtsanwendung aufgefaßt.

Dieser Auffassung muß die m. E. richtige Erkenntnis entgegengehalten werden, daß alles positive Recht letztlich staatliches Recht ist und, soweit es von einer Unterabteilung gesetzt wird, auf Delegation beruht. Denn der Begriff der Staatlichkeit ist mit dem des Rechts untrennbar verbunden,⁴⁾ so daß eine Gemeindefunktion, als Rechtssetzung und Rechtsanwendung, unmöglich nicht-staatlich sein kann. Die Theorie von der Souveränität des Staates läßt es nicht zu, daß innerhalb des Geltungsbereiches seiner Rechtsordnung eine Norm anders denn als staatliche gesetzt würde,⁵⁾ nur der Staat besitzt originäres Herrschaftsrecht.

Um die autonome Tätigkeit der Gemeinde von der nicht autonomen unterscheiden zu können, müssen deshalb die Gemeindefunktionen nach einem andern Gesichtspunkt, nämlich dem Grad der Selbständigkeit gegenüber der staatlichen Beeinflussung eingeteilt werden. So seien im Folgenden als «zentralisierte»⁶⁾ Funktionen jene Tätigkeiten der Gemeinde bezeichnet, die in jeder Beziehung von der Oberbehörde abhängig oder überprüfbar sind. Als «dezentralisiert» sollen jene Funktionen gelten, die überhaupt nicht oder nur «teilweise, nach bestimmten Gesichtspunkten» einer Aufsicht unterstehen.⁷⁾

a) Zentralisiert tätig wird eine Gemeinde immer dann, wenn sie vom Staat nur benützt wird, um dessen Verwaltungsaufgaben regional zu lösen. Ihre Eigenart gegenüber der administrativen

³⁾ *Derselbe* a. a. O. S. 78 ff. und S. 99 ff. P. *Liver*, Gemeinderecht, in ZSBl 50. Jahrgang No. 1/2 S. 42, *Ruck*, Verwaltungsrecht Bd. I S. 28 f. *Hirzel*, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden, S. 30.

⁴⁾ Vergleiche dazu die Abhandlung *Burckhardt's*, in den Verhandlungen des schweiz. Juristenvereins von 1931: «L'Etat et le Droit» 2. Heft Seite 137 ff.

⁵⁾ *Derselbe*, Organisation Seite 151 f., 234 f.

⁶⁾ Anlehnend an die Bezeichnung von *Reinhardt* a. a. O. S. 27 ff.

⁷⁾ *Derselbe* a. a. O. S. 23.

Dezentralisation besteht in diesem Falle darin, daß die Ausführungsorgane von der Gemeinde selbst gewählt werden, und insofern auch eine, der direkten Einflußnahme der Oberbehörde entzogene Gemeindetätigkeit vorliegt (keine Dienstgewalt der staatlichen Behörde!).⁸⁾ Die Tätigkeit als solche ist meist durch Gesetz — in Innerrhoden durch selbständige Verordnung — erschöpfend geregelt, und sie kann von Amtes wegen oder auf dem Beschwerdeweg von der Aufsichtsbehörde unbeschränkt überprüft werden.⁹⁾

- b) Dezentralisiert betätigt sich die Gemeinde überall dort, wo sie auf Grund der Verfassung im Rahmen des kantonalen Rechtes zur Lösung ihrer Angelegenheiten *allgemein* ermächtigt ist. Auch die dezentralisierten Gemeindefunktionen (sie seien vor der Darlegung des Autonomiebegriffes als autonome Funktionen bezeichnet) sind, wenn auch in einem weitern Sinne, delegiert, so daß zwischen zentralisierter und dezentralisierter Rechtssetzung und Rechtsanwendung der Gemeinde nur ein quantitativer Unterschied besteht.¹⁰⁾

2. Die Rechtssetzungs- und Rechtsanwendungsfunktionen der Gemeinde

Ausgangspunkt für die Einteilung der Gemeindefunktionen in Rechtssetzungs- und Rechtsanwendungsfunktionen ist die von Burckhardt vertretene Auffassung, nach der zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung ein wesentlicher Unterschied besteht. «Die Rechtssetzung schafft neues Recht, sie beruht auf einem selbständigen Werturteil, während die Rechtsanwendung nur die tatsächlichen Voraussetzungen des Geltenden festsetzt.»¹¹⁾

Unter den Begriff der Rechtsanwendung fallen sowohl Urteil wie Verwaltungsakt. Während das Urteil in erster Linie das konkrete Recht feststellen will, bezweckt der Verwaltungsakt die Verwirk-

⁸⁾ Vom Fall, da die Gemeindebehörden direkt von der staatlichen Behörde mit einer Verwaltungsaufgabe belastet werden, kann hier abgesehen werden, da es sich dabei um eine Form der administrativen Dezentralisation handelt. Vergl. *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone S. 81.

⁹⁾ Vergleiche S. 70.

¹⁰⁾ Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 75 f.

¹¹⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 268. Ueber den absoluten Gegensatz der beiden Tätigkeiten vergleiche S. 230 ff und S. 247 daselbst. Diese Auffassung steht im Widerspruch zur sog. Stufentheorie wie sie *Kelsen* (Allgemeine Staatslehre S. 47 und S. 231 und die Wiener Schule) entwickelt hat. Dieser letztern Auffassung folgt *Reinhardt* a. a. O. S. 24 ff.

lichung des abstrakten Rechts.¹²⁾ Auf Grund dieser Zweckverschiedenheit unterscheiden sich Urteil und Verwaltungsakt in der Rechtskraft. Die Haupttätigkeit der Feuerschau besteht, nebst der Rechtssetzung, im Erlaß von Verwaltungsakten, die Rechtssprechung steht ihr, wie den meisten Gemeinden, nur in ganz geringem Umfang zu.¹³⁾ Sie kann in diesem Zusammenhange außer Acht gelassen werden.

Rechtssetzung und Rechtsanwendung können zentralisierte und dezentralisierte Gemeindefunktionen darstellen. Die Rechtsanwendung folgt dabei dem Charakter der Rechtssetzung.

a) Die Rechtssetzung

Während die zentralisierten Normen der Feuerschau nur die Stellung von Vollziehungsverordnungen haben, stehen die autonomen (dezentralisierten) Rechtssätze, die in Artikel 5 Absatz 6 OSt als «Verordnungen und Reglemente» bezeichnet werden, auf der gleichen Stufe wie die Rechtsverordnungen der vollziehenden Behörden. Sofern sie im zuständigen Rahmen, d. h. innerhalb von Verfassung und Gesetz ergehen, sind sie gleich verbindlich wie Gesetz und Verordnung.¹⁴⁾ Der Unterschied zur Verordnung besteht nur in der Art der Setzung und im Fehlen der derogatorischen Kraft gegenüber einer, von einem unmittelbaren Staatsorgan gesetzten Norm (vergleiche Punkt 3 dieses §).

Auch die Verwaltungsverordnungen der Feuerschau — wie beispielsweise das Dienstreglement — sind Rechtssätze. Sie unterscheiden sich von den Rechtsverordnungen durch den Kreis der Rechtsunterworfenen und die Zuständigkeit des Normsetzers. Während die Rechtsverordnungen («Verordnungen und Reglemente»)¹⁵⁾ nur durch die Dunkeversammlung gesetzt werden können, ist nach der Praxis auch die Feuerschaukommission zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen zuständig.¹⁶⁾

Die GVo verlangt für die Rechtssätze der Feuerschau keine Publikation, Art. 21 fordert nur, daß die Geschäftsordnung in der Regel acht Tage vor der Dunke öffentlich bekanntzugeben sei. Beim zunehmenden Umfang der Rechtsunterworfenen hat es jedoch die

¹²⁾ Burckhardt a. a. O. S. 75.

¹³⁾ Dazu gehört die Kompetenz, die Uebertretung von Gemeindereglementen mit Buße zu belegen; vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone S. 80.

¹⁴⁾ Vergleiche BGE 51 I 148 E 4.

¹⁵⁾ Vergleiche Art. 5, 6 OSt.

¹⁶⁾ z. B. Kaminfegerreglement vom 17. März 1939.

Feuerschau in ihrem Interesse als nötig erachtet, sämtliche Satzungen und Reglemente zu veröffentlichen.

Alle von der Dunke erlassenen Rechtssätze müssen nach Artikel 25 GVo durch die Standeskommission genehmigt werden. Die Genehmigung ist zur Normbildung nicht konstitutiv erforderlich.¹⁷⁾

b) Die Verwaltungsakte

Zu den Verwaltungsakten sind die Verfügungen und alle jene Beschlüsse der Dunkeversammlung und der Feuerschaukommission zu zählen, die nicht den generellen abstrakten Charakter von Rechtssätzen besitzen (Beschlüsse über Errichtung oder Ausbau von Gemeindewerken, Anleihebeschlüsse usw.). In der Verwaltung handelt es sich in der Hauptsache darum, die gesetzlichen Bestimmungen auf konkrete Einzelfälle anzuwenden. Die Form dieser Tätigkeit ist die Verfügung. Sie verpflichtet den Rechtsunterworfenen in zwingender Weise zu einem bestimmten Tun oder Lassen, sie enthält einen Verwaltungsbefehl.¹⁸⁾ Die Verfügung kann sich an einen Einzelnen oder an eine Mehrzahl von Personen richten. Um gültig zu sein, muß sie

- vom zuständigen Organ,
- in der vorgeschriebenen Form erlassen,
- dem Betroffenen richtig bekanntgegeben, sowie
- recht- und zweckmäßig sein.

Fehlt ein Gültigkeitserfordernis, ist die Verfügung anfechtbar.¹⁹⁾

Zuständig für den Erlaß von Verwaltungsakten ist im Allgemeinen die Feuerschaukommission, doch behält das Ost in Art. 5 gewisse wichtige Verwaltungsakte der Dunkeversammlung vor. Die einzelnen Vorbehalte sollen im 3. Abschnitt behandelt werden.

3. Das Verhältnis der Gemeindefunktionen zum Gesetz

Sämtliche kantonalen Rechtssätze sind gegenüber den Normen der Feuerschau mit derogatorischer Kraft ausgestattet,²⁰⁾ mit andern Worten, obschon die von der Gemeinde erlassenen Rechtssätze gleicherweise wie die kantonalen Normen auf der Verfassung (auto-

¹⁷⁾ Vergleiche S. 72.

¹⁸⁾ Vergleiche *Ruck*, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 66.

¹⁹⁾ Siehe Seite 74.

²⁰⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 81, *Ruck*, a. a. O. S. 24, 4 BGE 36 I 378, 40 I 278, 43 I 177, 45 I 131, 51 I 148.

nome Normen) oder auf gesetzlicher Delegation (zentralisierte Normen) beruhen und gleiche Rechtskraft besitzen, werden sie bei Widerspruch von den letztern vernichtet. Dabei ist der Begriff des «Gesetzes», wie er in der Delegationsbestimmung für die autonomen Normen — Selbständigkeit bei der Lösung der eigenen Angelegenheiten innerhalb von Verfassung und «Gesetz» — enthalten ist, in dem Sinne auszulegen, daß auch die «aus dem Gesetz abgeleiteten Vollziehungsverordnungen, sofern sie intra legem ergehen» den autonomen Rechtssätzen derogieren.²¹⁾

Ein dem kantonalen oder dem Bundesrecht widersprechender Rechtssatz der Feuerschau ist deshalb ungültig, doch kann eine kantonale gesetzliche Vorschrift das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinde bei der Besorgung ihrer Aufgabe nur wirksam beschränken, soweit sie nicht selbst bundesrechtswidrig ist.²²⁾

4. Die formelle und materielle Rechtskraft der Gemeindefunktionen

Die Frage der Rechtskraft als der zeitlichen Geltung eines Hoheitsaktes stellt sich sowohl für die rechtssetzenden wie die rechtsanwendenden Funktionen der Gemeinde.

- a) Rechtskräftig ist eine Norm, wenn sie im richtigen Verfahren erlassen worden ist. Bei fehlerhafter Erzeugung ist sie entweder nichtig oder anfechtbar. Nichtig ist eine Norm, wenn ein «wesentliches iuristisches Merkmal» fehlt (sachliche oder örtliche Unzuständigkeit der erlassenden Behörde, grober Verstoß gegen die Verfahrensvorschriften, Widerspruch mit der Wirklichkeit usw.). Bei Nichtigkeit bedarf es keiner besondern Kraftloserklärung.²³⁾

Die Norm ist dagegen vernichtbar, anfechtbar, wenn sie nur mit untergeordneten formellen Mängeln behaftet ist. Sie wird erst nichtig durch amtliche Kraftloserklärung (der Feuerschaukommission) oder durch Anfechtung durch den Rechtsunterworfenen. Die Anfechtungsfrist kann im Interesse der Rechtssicherheit keine unbeschränkte sein. Mangels einer gesetzlichen Ordnung ist m. E. die Rekursfrist von Art. 26 GVo anzuwenden, der bestimmt, daß Gemeindebeschlüsse innert 10 Tagen seitens eines Stimmberechtigten bei der Standeskommission angefochten werden können.

²¹⁾ Vergleiche *Reinhardt*, a. a. O. S. 26.

²²⁾ BGE 52 I 352.

²³⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 203 ff.

- b) Diese Ausführungen gelten sinngemäß auch für die formelle Rechtskraft von Verwaltungsakten. Die Anfechtungsfrist ist außer bei Verwaltungsakten, welche von der Dunkeversammlung erlassen werden, nicht allgemein festgesetzt. Doch ist sie in einzelnen Verordnungen auf 10 Tage beschränkt.²⁴⁾

Ueber die materielle Rechtskraft der Verwaltungsakte gibt das Gemeinderecht keine Auskunft. Es ist deshalb im Einzelfall nach dem Gewicht der sich gerade gegenüberstehenden Interessen zu entscheiden, ob auch die Behörde an den Inhalt des Verwaltungsaktes gebunden sei oder nicht.²⁵⁾ Insoweit das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des richtigen Rechts und nicht das Individualinteresse der Rechtssicherheit überwiegt, ist die zuständige Behörde zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes befugt.

§ 15. Die Gemeindeautonomie

1. Begriff und Kriterium der Autonomie

- a) Da sämtliche Gemeindeaufgaben delegierte Kompetenzen darstellen und somit nur ein quantitativer Unterschied zwischen den verschiedenen Gemeindekompetenzen bestehen kann (Seite 58 ff.), haben wir im vorgehenden § die gebräuchliche Einteilung der Gemeindeaufgaben in die Funktionsart verlegt und zentralisierte und dezentralisierte Gemeindefunktionen unterschieden.

Autonom ist somit nicht jene Tätigkeit der Feuerschau, bei der sie «eigenes» Recht setzt und anwendet, sondern Autonomie bezeichnet den *Grad der Selbständigkeit* der Gemeinde bei der Setzung und Anwendung staatlichen Rechts.¹⁾ Die der Feuerschau gewährte Autonomie ist eine formale Kompetenz, eine Eigenschaft bestimmter Gemeindefunktionen. Es muß deshalb im Einzelfall untersucht werden, wann die Gemeinde autonom und wann sie zentralisiert tätig ist. Nicht *weil* eine Angelegenheit eine «eigene», «im Verlaufe eines langen geschichtlichen

²⁴⁾ Verordnung über den Gebäudeblitzschutz vom 29. November 1943 Art. 12. Verordnung über den Heimatschutz vom 27. November 1944, Art. 17. Verordnung zum kantonalen Steuergesetz Art. 46 und 111.

²⁵⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 196 ff., *Burckhardt*, Organisation Seite 71 ff.

¹⁾ Vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 75: «... und zwar bedeutet die Gemeindeautonomie die Zuständigkeit der Gemeinde zur selbständigen Erfüllung bestimmter staatlicher Funktionen an Stelle des Kantons.» Ferner *Reinhardt*, a. a. O. S. 35.

Prozesses» erkämpfte ist, besitzt die Feuerschau bei ihrer Lösung das (noch zu bestimmende) Merkmal der Autonomie, sondern *wenn* eine Tätigkeit dieses Merkmal besitzt, ist sie autonom. Es steht dem Staat jederzeit frei, durch Gesetz oder Verordnung den autonomen Wirkungskreis einzuschränken.²⁾

b) Welches ist nun das Kriterium der Autonomie?

Wenn — ausdrücklich oder gewohnheitsrechtlich — festgelegt ist, daß eine Gemeinde in den Schranken von Verfassung und Gesetz bei der Lösung ihrer Angelegenheiten selbständig ist — darin besteht der formelle Inhalt jeder Gemeindeautonomie! — so ist damit ein Unterschied zur gewöhnlichen Verwaltungssubordination ausgesprochen. Die Gemeinde, die sich autonom betätigt, besitzt bei der Erfüllung ihrer Angelegenheiten gegenüber den Oberbehörden eine andere Stellung als die übrigen Verwaltungsorgane, sie ist *«selbständig»*.

Der Begriff der Selbständigkeit bedarf einer nähern Erklärung. Die Tätigkeit aller Staatsorgane ist im Rechtsstaat an das objektive Recht gebunden, die Verwaltung muß eine «gesetzmäßige» sein.³⁾ Zur Lösung des Einzelfalles verfügt jedoch jedes Organ über einen gewissen Spielraum, da keine allgemeine Norm die Fülle der Einzelfälle abschließend regeln kann. Dieser Spielraum ist das Ermessen, das insoweit ungebunden ist, als die Ermessenstätigkeit nicht wieder eine Rechtsnorm verletzt.⁴⁾

Es ist das Merkmal der Verwaltungshierarchie, daß die Oberbehörde die gesamte Tätigkeit der Unterorgane überprüfen kann, also auch das «ungebundene» Ermessen. Wenn nun der Begriff der Gemeindeautonomie⁵⁾ (Selbständigkeit der Gemeinde bei der Lösung gewisser Aufgaben) überhaupt noch einen Sinn haben soll, kann die Selbständigkeit der Gemeinde nur darin bestehen, in Ermessensfragen frei zu sein, mit andern Worten, autonom sind jene Funktionen der Feuerschau, bei denen die Standeskommission auf die Ueberprüfung der Rechtmäßigkeit eines Hoheitsaktes beschränkt ist und die Gemeinde über Zweckmäßigkeit oder Angemessenheit letztinstanzlich entscheidet.⁶⁾

2) Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 163. Selbstverständlich kann dies ein kant. Gesetz oder eine Verordnung nur insoweit, als die Verfassungsdelegation nur eine allgemeine ist und nicht bestimmte Gemeindekompetenzen direkt auf der Verfassung beruhen (vergleiche *Liver*, Gemeinderecht S. 42).

3) *Fleiner*, Institutionen S. 30 f.

4) derselbe a. a. O. S. 145.

5) Bei der Annahme, daß alle Gemeindefunktionen staatliche sind!

6) Dieser Standpunkt ist erstmals von *Nawiasky* in seinem Bayrischen Verfassungsrecht S. 400 vertreten worden. Ihm folgen *Giacometti*, Staatsrecht der

2. Umfang und Arten der Autonomie

Die Autonomie als ermessensfreie Funktionsart, wie sie sich aus der gewohnheitsrechtlichen Verfassungsbestimmung, daß die Feuerschau im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig ist, ergeben hat, stellt eine rein formale Kompetenz dar, solange nichts über die einzelnen Sachgebiete, in welchen sich die Gemeinde betätigt, gesagt ist. Die rechtliche Bedeutung des Begriffes der eigenen Angelegenheiten der Feuerschau besteht lediglich darin, «daß der Verfassungsgesetzgeber den einfachen Gesetzgeber verpflichtet, solche Angelegenheiten der Gemeindeautonomie zu überlassen, die sich historisch als Gemeindeaufgaben herausgebildet haben».⁷⁾

Da die Feuerschau aus eigenem Antrieb entstanden ist, und sich ihr Tätigkeitsbereich — im Gegensatz zu den Bezirken — in jahrhundertelanger Entwicklung gebildet hat, wird sie vom kantonalen Recht (insbesondere vom Gewohnheitsrecht) in fast allen Belangen als autonom anerkannt. So besitzt sie weitgehende organisatorische, finanzielle und administrative Autonomie.

- a) Unter organisatorischer Autonomie ist die Selbständigkeit der Feuerschau bei der Organbestellung und näheren Regelung der Gemeindeorganisation zu verstehen. Darin ist sie nur beschränkt durch die, in Art. 16, 17, 18 der KV und in der GVo enthaltenen, den demokratischen Aufbau gewährleistenden Bestimmungen über das Stimmrecht und die Gemeindeversammlungen.⁸⁾ Die gesamte übrige Organisation steht im freien Ermessen der Feuerschau.

Kantone S. 75 f., *Reinhardt*, Die Gemeindeautonomie im solothurnischen Recht S. 29 f., *Hagmann* a. a. O. S. 23. Wenn auch die Ermessensfreiheit als Abgrenzung des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises in einzelnen extremen Fällen im geltenden Recht gewisser Kantone ein «absurdes Resultat» (vergl. *Liver*, Gemeinderecht S. 45, ferner Besprechung der Dissertation von G. *Olgiati*, Die bündnerische Gemeindeautonomie, ZbernJV No. 85 S. 269 ff.) ergeben kann, so ist sie m. E. doch das einzig mögliche Kriterium für eine Unterscheidung der beiden Tätigkeitsbereiche der Gemeinde und es ist eine *rechtspolitische* Entscheidung der Kantone, wieweit sie den Ermessensumfang ihrer Selbstverwaltungsverbände ausgestalten wollen. Hierin, und nicht nur in der Anzahl der «eigenen» Aufgaben zeigt es sich, in welchem Umfang sich die Kantone für die Autonomie ihrer Unterabteilungen entschieden haben!

⁷⁾ Vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 76.

⁸⁾ Abstimmungsverfahren, Geschäftsordnung usw. Vergleiche Art. 1—5 und 19—26 der GVo. Sinngemäß finden auch die Bestimmungen über die Landsgemeinde Anwendung (Art. 24).

- b) Auch bei der Besorgung des Gemeindehaushaltes — der die laufende Verwaltung, die Verwaltung des Gemeindevermögens und die Steuerverwaltung umfaßt⁹⁾ — ist die Feuerschau weitgehend autonom. Art. 4, 1 KV garantiert denn auch die Unverletzlichkeit des Gemeindeeigentums. In der Steuerverwaltung ist sie an die Grundzüge der kantonalen Verordnung gebunden.¹⁰⁾
- c) Zu den administrativen Aufgaben der Feuerschau gehören nebst der Wasser- und Elektrizitätsversorgung die Feuer- und Baupolizei, die Kanalisation, die Dorfbeleuchtung, das Abfuhrwesen, der Unterhalt einzelner Dorfplätze, der bauliche Heimatschutz und der Gebäudeblitzschutz. Mit Ausnahme des Gebäudeblitzschutzes¹¹⁾ und des baulichen Heimatschutzes¹²⁾ gehören alle diese Aufgaben zum autonomen Aufgabenkreis der Feuerschau, d. h. sie sind in Ermessensfragen unüberprüfbar.¹³⁾

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Feuerschau, die durch die Einführung von Einwohnergemeinden mit allgemein umschriebenem autonomem Wirkungskreis zur Spezialgemeinde geworden ist, die Kompetenz besitze, weitere lokale Angelegenheiten autonom zu lösen, den Kreis der administrativen Autonomie zu erweitern, ohne die Bezirksautonomie — insbesondere des Bezirks Appenzell — zu tangieren.¹⁴⁾

Das positive Recht hat keine Lösung getroffen, doch muß m. E. auf Grund der geschichtlichen Entwicklung der Begriff der «eigenen Angelegenheiten» der Feuerschau dahin ausgelegt werden, daß die Gemeinde für alle jene Aufgaben zuständig ist, die einer, das ganze Dorf umfassenden speziellen Regelung bedürfen.¹⁵⁾

- d) Da die Feuerschau bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nebst der

⁹⁾ Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 79.

¹⁰⁾ Vergleiche Art. 32 ff. des kant. Steuergesetzes und Art. 111—126 der kant. Steuerverordnung.

¹¹⁾ Vergleiche Art. 12 der kant. Verordnung.

¹²⁾ Vergleiche Art. 17 der kant. Verordnung.

¹³⁾ Dies gilt m. E. auch für die Feuerpolizei, obschon sie der Gemeinde ausdrücklich (kant. Feuerpolizeiverordnung Art. 1) als Pflicht überbunden ist!

¹⁴⁾ Die Frage stellt sich hauptsächlich bei einem positiven Kompetenzkonflikt zwischen Bezirk und Feuerschau. Bei einem negativen kann sie Richtlinie sein für den kantonalen Gesetzgeber, wenn er unter Umständen zu einer bestimmten, lokal zu lösenden Aufgabe verpflichtet soll.

¹⁵⁾ In diesem Sinne ist denn auch das jüngste Abkommen betreffend das Abfuhrwesen vom Januar 1949 zwischen Feuerschau und Bezirk Appenzell getroffen worden.

Rechtssetzungs- und Verwaltungskompetenz auch eine gewisse Rechtsprechungskompetenz (Strafbefugnis bei der Übertretung von Gemeindereglementen¹⁶⁾) besitzt, kann man in funktioneller Hinsicht von statutarischer Autonomie, Verwaltungsautonomie und Justizautonomie der Gemeinde sprechen.¹⁷⁾

Will der kantonale Gesetzgeber, daß die Standeskommission die Tätigkeit der Feuerschau in gewissen Sachgebieten auch in Ermessensfragen überprüfen kann, muß er durch formellen Rechtssatz die autonome Funktion in eine zentralisierte umwandeln, ansonst die Gemeinde die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie beim Bundesgericht einlegen kann.

3. Der obligatorische und der fakultative Wirkungskreis

Die öffentlichen Aufgaben sind der Feuerschau auf verschiedene Weise delegiert. So ist sie zur Lösung bestimmter Aufgaben durch positives oder Gewohnheitsrecht verpflichtet (obligatorischer Wirkungskreis), zum Teil ist es ihrem Willen überlassen, sich auf einem Gebiet zu betätigen (fakultativer Wirkungskreis).¹⁸⁾

Diese beiden Formen der Delegation decken sich nicht mit dem zentralisierten und dezentralisierten Wirkungskreis der Feuerschau,¹⁹⁾ denn es kann auch eine obligatorische Aufgabe der Gemeinde «ermessensfrei» gelöst werden, wie beispielsweise die Feuerpolizei, Dorfbeleuchtung, Kanalisation. Die zentralisierten Gemeindetätigkeiten (Gebäudeblitzschutz, baulicher Heimatschutz) sind hingegen zugleich obligatorische.

- a) Zu den autonomen Aufgaben, zu deren Lösung die Feuerschau *verpflichtet* ist, gehören
- die Feuerpolizei (kantonale Feuerpolizeiverordnung)
 - die Baupolizei (Gewohnheitsrecht)

¹⁶⁾ Die heutige Strafbefugnis der Feuerschau beschränkt sich, im Gegensatz zur ursprünglichen, auf die Ausfällung von Bußen. Strafdiktat und Strafvollzug werden von der Feuerschaukommission gehandhabt (OST Art. 10,9). Die maximale Bußenhöhe ist in der GVo nicht allgemein festgelegt, die Feuerschau hat sie meist in den einzelnen Erlassen bestimmt. (Vergleiche Bau- und Feuerpolizeireglement für die Feuerschaugemeinde Appenzell Art. 65, Blitzschutzverordnung Art. 20, Reglement über die Wasserabgabe Art. 16 usw.).

¹⁷⁾ Vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone S. 80.

¹⁸⁾ Die Kompetenzbestimmungen enthalten in diesem Sinne Muß- und Darfvorschriften, je nachdem sie Pflichten oder Ermächtigungen der Gemeinde zur Ausübung einer staatlichen Funktion begründen. Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. Seite 182.

¹⁹⁾ Vergleiche *Reinhardt*, a. a. O. S. 28.

- die Kanalisation (Gewohnheitsrecht)
- die Dorfbeleuchtung (Gewohnheitsrecht)
- das Abfuhrwesen (Gewohnheitsrecht)
- der Unterhalt öffentlicher Plätze (Gewohnheitsrecht).
- b) Autonome Aufgaben, zu deren Lösung die Feuerschau *ermächtigt* ist, sind
 - die Wasserversorgung
 - die Elektrizitätsversorgung
 - die speziell den Dorfkreis betreffenden Angelegenheiten.
- c) Obligatorische, zentralisierte Tätigkeiten sind
 - der bauliche Heimatschutz
 - der Gebäudeblitzschutz.

Auf die einzelnen Aufgaben soll in Abschnitt 4 eingegangen werden.

§ 16. Die Staatsaufsicht

Wie wir bereits gesehen haben, ist die Feuerschau bei ihrer Willensbildung nicht völlig frei, die GVo hat den Weg im wesentlichen vorgezeichnet. In den Artikeln 10 Abs. 2, 3, Art. 26 und 30 Abs. 8 KV und in der GVo ist zugleich der Umfang und die Art der Beeinflussungsmöglichkeit der Gemeindefunktionen durch die unmittelbaren Staatsorgane, d. h. die Staatsaufsicht festgelegt. Die Staatsaufsicht ist in Innerrhoden wenig intensiv, sie tritt bei der Feuerschau ganz selten praktisch in Erscheinung.

1. Der Begriff der Staatsaufsicht

Die Staatsaufsicht bildet den Normenkomplex, auf den gestützt die Standeskommission — als Aufsichtsbehörde — die Tätigkeit der Feuerschau bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben überwacht. Sie umfaßt den «eigenen» und den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde,¹⁾ denn auch die Prüfung der Zweckmäßigkeit bestimmter Handlungen der Gemeinde gehört zur Staatsaufsicht.²⁾

Die Staatsaufsicht ist Verwaltungstätigkeit. Sie besteht in der Einflußnahme der delegierenden auf die delegierte Ordnung und äußert sich in der Kontrolle der Gemeindetätigkeit und nötigen-

¹⁾ Vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 87 f. Anderer Ansicht *Reinhardt*, Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht, S. 30 und 54 f., und *Vogt*, die Staatsaufsicht der Kantone über die Gemeinden, S. 4 f., jedoch mit anderer Begründung.

²⁾ Vergleiche *Vogt*, a. a. O. S. 31. Dies gibt auch *Reinhardt*, a. a. O. S. 55 und 73 für die Praxis zu.

falls im Erzwingen der Erfüllung der Gemeindeaufgaben.³⁾ Während die Staatsaufsicht bei den autonomen Aufgaben an den Grundsatz der Unbeeinflussbarkeit des Ermessens gebunden ist, d. h. sich auf die Kontrolle beschränken muß, ob die Gemeindetätigkeit nicht dem Gemeinde-, Kantons- oder Bundesrecht widerspreche, kann die Standeskommission beim übertragenen Wirkungskreis auch Zweckmäßigkeit und Angemessenheit eines Gemeindeaktes überprüfen.⁴⁾

Die Ansicht, daß unter Staatsaufsicht nur «die Einflußnahme der delegierenden auf die delegierte Ordnung in einer von der administrativen Weisungsberechtigung durch die Unbeeinflussbarkeit des Ermessens unterschiedenen Weise» zu verstehen sei,⁵⁾ um eine logische Abgrenzung von der staatlichen Verwaltungshierarchie zu erhalten, ist m. E. nicht stichhaltig. Verwaltungshierarchie und Staatsaufsicht lassen sich in dem Sinne voneinander abgrenzen, daß sich die erstere auf das Verhältnis der unmittelbaren Staatsorgane zueinander, die letztere auf das Verhältnis der mittelbaren zu den übergeordneten unmittelbaren Staatsorganen bezieht.

2. Inhalt und Formen der Staatsaufsicht

Die Staatsaufsicht bezweckt, die richtige Erfüllung der der Feuerschau übertragenen oder überlassenen öffentlichen Aufgaben zu überwachen. Sie äußert sich in einer fortwährenden Beobachtung der Gemeindetätigkeit durch den Staat und, wenn Rechtswidrigkeit oder Unzweckmäßigkeit bestimmter Handlungen festgestellt wird, im Einschreiten der Aufsichtsbehörde. Die Mittel der staatlichen Aufsicht werden denn auch in informatorische und repressive Aufsichtsmittel eingeteilt.⁶⁾ Sie finden auf die *Gemeindegeseztgebung* und die *Gemeindeverwaltung* Anwendung. Da das positive Recht nicht allen Gemeindeakten die gleiche Wichtigkeit zumißt, wird die Staatsaufsicht zum Teil von Amtes wegen, zum Teil erst auf Begehren des betroffenen Bürgers — in der Form der sogenannten Administrativjustiz — ausgeübt.

Die Aufsichtsmittel, die der Standeskommission zur Ueberwachung der Tätigkeit der Feuerschau zustehen, umfassen:

- die Gemeindeinspektion oder Visitation,
- die unverbindliche Weisung und Anleitung

³⁾ Vergleiche KV Art. 10 Abs. 2 und 3.

⁴⁾ Die Praxis des Bundesgerichtes ist in dieser Beziehung schwankend, vergleiche *Giacometti* a. a. O. S. 88 und die dort zit. BGE.

⁵⁾ Vergleiche *Reinhardt*, a. a. O. S. 54.

⁶⁾ Vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 89 ff.

- die unverbindliche Beanstandung von Beschlüssen und Verfügungen der Gemeindeorgane
- das Genehmigungsrecht bestimmter Gemeindeerlasse
- die Überprüfung von Dunke-«Beschlüssen»
- die Überprüfung individueller Verwaltungsakte (Rekurs)
- Ordnungsmaßnahmen.

a) Gemeindevisitation

Die Gemeindevisitation oder Inspektion bezweckt, dem Staat die nötige Einsicht in die Gemeindeverwaltung zu verschaffen. Sie stellt sich dar als periodischer Untersuch über die gesamte Gemeindeverwaltung oder einzelne Verwaltungszweige der Gemeinde. Diese Form der Staatsaufsicht ist zulässig ohne besondern gesetzlichen Titel, es genügt Art. 10 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 8 KV, der die Aufsichtsbehörde ganz allgemein ermächtigt, in die Gemeindeangelegenheiten einzugreifen.⁷⁾

b) Das unverbindliche Weisungs- und Beanstandungsrecht

Stellt die Standeskommission bei der ständigen Beobachtung der Gemeindetätigkeit fest, daß Verschiedenes im Gemeindehaushalt besserungsfähig wäre, hat sie das Recht, der Gemeinde unverbindliche Anleitungen und Anweisungen zu geben. Diese haben den Charakter von Ratschlägen.

Findet die Standeskommission, daß die Feuerschau in ihren Beschlußfassungen gegen das Recht verstößt, ist sie befugt, von sich aus die Gemeinde auf die Rechtswidrigkeit aufmerksam zu machen, mit andern Worten, sie kann den Gemeindeakt «beanstanden». Diese Art der Beanstandung hat nur deklaratorische Bedeutung, der Gemeindeakt als solcher bleibt bestehen.

Weisung und Beanstandung bedürfen, da sie unverbindlich sind und sich aus dem Wesen der Staatsaufsicht ableiten lassen, keiner speziellen gesetzlichen Grundlage.⁸⁾

⁷⁾ Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 89, *Vogt*, a. a. O. S. 32, *Reinhardt*, a. a. O. S. 63, *Hirzel*, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden, S. 75 f.

Damit ist allerdings nur gesagt, daß die Standeskommission das Recht hätte, Visitationen vorzunehmen, in der Praxis ist dieses Aufsichtsmittel — gleich wie die unter b) angeführte unverbindliche Weisung und Beanstandung — gegenüber der Feuerschau noch nie angewendet worden. Die Visitation wird wohl auch in Zukunft, solange der Gemeindehaushalt in Ordnung ist, nicht zur Anwendung kommen.

⁸⁾ Vergleiche *Vogt*, a. a. O. S. 10 f und *Hirzel*, a. a. O. S. 219.

c) Das Genehmigungsrecht

Artikel 25 der GVo bestimmt, daß die von der Dunke erlassenen Gemeindereglemente der Genehmigung der Standeskommission unterliegen.

Die Genehmigung kann ein rein informatorisches Aufsichtsmittel sein und nur deklaratorischen Charakter haben, oder aber zur Vollendung der Willensbildung der Gemeinde bei Normen — das sind die generellen abstrakten Hoheitsakte — konstitutiv erforderlich sein. Welche Funktion von beiden der Genehmigung im Sinne von Art. 25 GVo zugedacht ist, kann m. E. dem Wortlaut der Bestimmung nicht entnommen werden und es besteht darüber auch keine regierungsrätliche Praxis. Beim Umfang der Autonomie der Feuerschau und bei der Tatsache, daß die konstitutive Wirkung der Genehmigung in einzelnen Verordnungen speziell festgelegt ist,⁹⁾ läßt sich eher auf den deklaratorischen Charakter der Genehmigung schließen. Mit andern Worten: Die Genehmigung stellt im Allgemeinen nur formell fest, ob eine Bestimmung rechtskräftig ist oder nicht, die Rechtskraft der Bestimmung ist aber nicht von ihr abhängig, sondern vom materiellen Kriterium der Gesetzmäßigkeit.¹⁰⁾

Die Genehmigung bezweckt, der Standeskommission die Möglichkeit zu geben, von Amtes wegen die Gemeinderechtssätze auf ihre Rechtmäßigkeit (bei autonomen Normen) oder Recht- und Zweckmäßigkeit (bei Normen des übertragenen Wirkungskreises) zu überprüfen. Die Genehmigung hängt vom freien Ermessen der Standeskommission ab, doch wird sie in der Praxis regelmäßig ohne weiteres erteilt. Nur die Steuerverordnungen der Gemeinde *müssen* genehmigt werden, wenn der «Inhalt der Gemeindeerlasse den Bestimmungen» des kantonalen Steuergesetzes und der kantonalen Steuerverordnung entsprechen.¹¹⁾

Ueber Recht- und Zweckmäßigkeit von Vollziehungs- und Verwaltungsverordnungen, wie sie die Feuerschaukommission erläßt, kann die Standeskommission erst im Einzelfall — bei Einreichung eines Rekurses — entscheiden.

Gleich wie die Reglemente unterliegen auch die Abänderungen von Reglementen der Genehmigung durch die Standeskommission.

⁹⁾ So hat die Genehmigung kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung konstitutiven Charakter bei Erlaß von Gemeindereglementen in Steuersachen (vergleiche Art. 124, 1 der kant. Verordnung zum Steuergesetz vom 12. Oktober 1919 und Art. 6 des Gemeindesteuerreglementes vom 11. September 1921) und Feuer- und Baupolizeiaufgaben (vergleiche Art. 1 Abs. 2 der kant. Feuerpolizeiverordnung und Art. 67 des Bau- und Feuerpolizeireglementes).

¹⁰⁾ Vergleiche *Reinhardt*, a. a. O. S. 69 f.

¹¹⁾ Vergleiche Art. 124 Abs. 2 der zit. kant. Steuerverordnung.

d) Einsprache und Rekurs

Die Staatsaufsicht wird, wie erwähnt, nicht nur von Amtes wegen ausgeübt, sondern zum Teil erst auf Begehren des betroffenen Bürgers. Da die Beurteilung von Beschwerden — insbesondere von Rekursen — primär im Interesse des Beschwerdeführers erfolgt, wird diese Form der Aufsicht auch als mittelbare Staatsaufsicht bezeichnet.¹²⁾

Art. 26 der GVo gibt jedem stimmberechtigten Gemeindegossen die Möglichkeit, gegen «Beschlüsse» der Gemeindeversammlung Beschwerde an die Standeskommission einzureichen. Daneben besteht jedoch noch ein allgemeines Beschwerderecht gegen konkrete individuelle Gemeindeakte, wie es in Art. 30, 8 KV vorausgesetzt und in einzelnen Erlassen ausdrücklich geordnet ist.¹³⁾ Diese beiden Beschwerden müssen voneinander getrennt werden, da sie sich in der Aktivlegitimation und im Anwendungsgebiet unterscheiden. Die erste Beschwerdeart sei als Einsprache, die zweite als Rekurs bezeichnet.

Für beide ist Beschwerdegrund im autonomen Wirkungskreis die (behauptete) Rechtswidrigkeit, im übertragenen Wirkungskreis dazu noch die Unzweckmäßigkeit oder Unangemessenheit eines Gemeindeaktes. Es kann die Verletzung von Gemeinde-, kantonalem und Bundesrecht geltendgemacht werden. Wenn Einsprache oder Rekurs die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten der Bundes- oder der Kantonsverfassung behaupten, übt die Standeskommission Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Sie bildet die letzte kantonale Instanz und ihr Entscheid kann mit der staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.¹⁴⁾

aa) *Einsprache* kann erhoben werden gegen alle «Beschlüsse», welche die Dunkeversammlung faßt. Unter dem Begriff des Beschlusses sind m. E. konkrete, generelle oder individuelle Verwaltungsakte zu verstehen, nicht aber Normen, welche die Gemeinde erläßt. Denn die Gemeindereglemente, die von der Dunke gesetzt werden, überprüft die Standeskommission von Amtes wegen (Genehmigung) und die einzelnen Bestimmungen können bei jedem Anwendungsfall erneut überprüft werden. Während beim Rekurs der

¹²⁾ Vergleiche *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone S. 94.

¹³⁾ Vergleiche Art. 12 der kant. Blitzschutzverordnung vom 29. November 1943 und Art. 17 Abs. 2 der kant. Heimatschutzverordnung vom 27. November 1944. Ferner Art. 119 der kant. Steuerverordnung.

¹⁴⁾ Ueber das Erfordernis der Erschöpfung des kant. Instanzenzuges vergleiche *Giacometti*, Die Staatsrechtliche Beschwerde, S. 117 ff., insbesondere die Praxis des Bundesgerichtes S. 123 ff.

Schutz des verletzten Individualinteresses der wichtigste Gesichtspunkt ist, bezweckt die Einsprache neben der rechtsstaatlichen Sicherung des Bürgers die Verhinderung einer allzugroßen Emanzipation der Gemeinde. Dementsprechend ist auch jeder stimmberichtigte Gemeindeangehörige aktivlegitimiert.

Die Beschwerdefrist beträgt 10 Tage. Durch die Einsprache wird die Wirkung des angefochtenen Gemeindebeschlusses nicht gehemmt.

bb) Der *Rekurs* (Verwaltungsbeschwerde, förmliche Beschwerde)¹⁵⁾ ist ein umfassendes Rechtsmittel. Seine allgemeine Zulassung ergibt sich aus dem Wesen des Rechtsstaates. Mit dem Rekurs werden Verfügungen¹⁶⁾ eines Gemeindeorgans an die Aufsichtsbehörde gezogen mit dem Antrag auf Abänderung oder Aufhebung der Verfügung.

Der Rekurs richtet sich gegen einen konkreten, individuellen Verwaltungsakt und steht nur demjenigen zur Verfügung, der in seinen Rechten oder Interessen unmittelbar betroffen ist.¹⁷⁾ Die Rekursfrist beträgt mangels einer allgemeinen Regelung 10 Tage.¹⁸⁾ Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechtes — es besteht weder eine gesetzliche noch eine gewohnheitsrechtliche Regelung — hemmt die Einlegung des Rekurses den Eintritt der Wirksamkeit der angefochtenen Verfügung.¹⁹⁾

Die Beschwerde muß schriftlich eingereicht werden. Das Verfahren ist meist schriftlich, wobei die Feuerschaukommission zur Vernehmlassung zugelassen wird.²⁰⁾ Wiedererwägungsgesuche sieht das Gesetz nicht vor, doch muß mit der Theorie angenommen werden, daß sie zuzulassen seien, sofern sie eine Gesetzesverletzung behaupten, oder neue Tatsachen bringen.²¹⁾

Die Frage, ob eine *reformatio in peius*, d. h. eine Verschlimmerung der Stellung des Rekurrenten durch den Entscheid der Standeskommission möglich sei, ist, da eine derartige Bestimmung fehlt, zu verneinen.²²⁾ Der Rekursentscheid wirkt reformatorisch, die Verfügung wird aufgehoben oder abgeändert.

¹⁵⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 230.

¹⁶⁾ Ueber den Begriff der Verfügungen siehe oben S. 62.

¹⁷⁾ Vergleiche *Fleiner*, a. a. O. S. 230 f. und *Ruck*, Verwaltungsrecht, Bd. 1 Seite 149.

¹⁸⁾ In den zitierten Verordnungen, wo der Rekurs geregelt ist, ist die Rekursfrist ausdrücklich auf 10 Tage festgesetzt. Vergleiche ferner: kant. Steuerverordnung Art. 46.

¹⁹⁾ Vergleiche *Ruck*, a. a. O., *Fleiner*, a. a. O. S. 233, *Reinhardt*, a. a. O. S. 79.

²⁰⁾ Vergleiche Protokoll der Standeskommission vom 24. Dezember 1910 — 12. Oktober 1912 S. 356 ff: In Sachen Wartmann—Feuerschaukommission wegen Verweigerung der Installationskonzession.

²¹⁾ Vergleiche *Reinhardt*, a. a. O. S. 79.

²²⁾ Vergleiche *Ruck*, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 149.

e) Ordnungsmaßnahmen

Wenn die bis jetzt angeführten Mittel der Staatsaufsicht nicht genügen, um einen ordnungsgemäßen Gang der Gemeindetätigkeit zu sichern, stehen dem Kanton Ordnungsmaßnahmen zur Verfügung. Sie werden gewöhnlich eingeteilt in die aufsichtsrechtlichen Zwangsmaßregeln und die Ersatzvornahme.²³⁾

aa) Die aufsichtsrechtlichen *Zwangsmaßregeln* stellen sich als gegenüber der Gemeinde verhängte Strafen dar. Sie bedürfen, da sie einen schweren Eingriff in die Willenssphäre der Gemeinde bilden, ausnahmslos der speziellen gesetzlichen Ermächtigung.

Die Standeskommission besitzt nur die mittelbare Möglichkeit, Zwangsmaßregeln gegen die Feuerschaugemeinde zu ergreifen und zwar in Form von Disziplinarstrafen gegen die Gemeindeorgane. Als solche kommen in Betracht Mahnung, Verweis und Einstellung im Amt auf höchstens drei Monate — letztere mit und ohne Kürzung oder Entzug der Besoldung. Sie können verhängt werden gegen Gemeindeorgane «bei einem mit der öffentlichen Stellung unvereinbaren Verhalten, insbesondere Nachlässigkeit in der Erfüllung der übertragenen Obliegenheiten».²⁴⁾

bb) Die *Ersatzvornahme*, das ist die Uebernahme einzelner oder aller Verwaltungszweige der Gemeinde durch den Staat, steht dem Kanton, beziehungsweise der Aufsichtsbehörde auf Grund von Artikel 10 Absatz 3 KV zu. Der Artikel enthält eine allgemeine Ermächtigung des Kantons, «wo das Wohl der einzelnen Landesteile oder des Landes es erfordert, in die Gemeindeangelegenheiten einzugreifen». Da keine ausführenden gesetzlichen Bestimmungen über diesen Artikel vorhanden sind, bestimmt die Standeskommission die Art und Weise des Vorgehens nach freiem Ermessen und auch wann eine Maßnahme nötig ist.

Die Ersatzvornahme stellt die ultima ratio der Staatsaufsicht dar. Zum Schutz der Autonomie besitzt die Gemeinde die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht, auf die im folgenden § näher einzugehen ist.

§ 17. Der Rechtsschutz der Gemeindeautonomie

Die verfassungsmäßige Kompetenz der Feuerschau, dezentralisierte Normen zu setzen und anzuwenden, kann durch alle möglichen

²³⁾ Vergleiche *Vogt*, a. a. O. S. 15 ff.

²⁴⁾ Vergleiche Art. 55 der kantonalen Verordnung über das Uebertretungsstrafrecht.

kantonalen Verfügungen und Erlasse verletzt werden. Die Autonomie der Gemeinde ist ein verfassungsmäßiges Recht, obschon sie in der KV nicht ausdrücklich garantiert ist.¹⁾ Während der Rechtsschutz der Gemeindeautonomie in den meisten Kantonen auch kantonal organisiert ist, sei es, daß die kantonale legislative Rekursbehörde gegenüber den Aufsichtsbehörden ist, sei es, daß der Große Rat präsumtiv Rekursbehörde ist, d. h. alle Rekurse gegen Entschiede des Regierungsrates behandelt, sofern behauptet wird, der angefochtene Entscheid verletze die KV,²⁾ besitzt die Gemeindeautonomie im innerrhodischen Recht nur den eidgenössischen Rechtsschutz.

Dieser besteht darin, daß die Gemeinde auf Grund von Art. 113 Absatz 3 BV und Art. 88 OG die Möglichkeit hat, staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung ihrer Autonomie durch kantonale Verfügung oder kantonalen Erlaß an das Bundesgericht einzureichen.

1. Beschwerdegegenstand bilden nur kantonale, nicht auch eidgenössische Verfügungen und Erlasse.³⁾
2. Beschwerdegrund ist die Verletzung der durch die KV garantierten Gemeindeautonomie, die als subjektives öffentliches Recht betrachtet wird.⁴⁾

Die Ueberprüfung durch das Bundesgericht bezieht sich nur auf den autonomen Wirkungskreis, bei (behaupteter) Verletzung des zentralisierten Wirkungskreises liegt ein innerkantonaler Kompetenzkonflikt vor.⁵⁾

Die behauptete Verletzung der Gemeindeautonomie muß stets eine direkte — nicht nur «mittelbare»⁶⁾ — Beeinträchtigung verfassungsmäßiger Rechte der Gemeinde darstellen, ansonst das Bundesgericht nur die Möglichkeit besitzt, den kantonalen Hoheitsakt in Bezug auf Willkür⁷⁾ zu überprüfen.⁸⁾

3. Legitimiert zur Beschwerde ist die Gemeinde, welche durch die Feuerschaukommission vertreten wird. Einer besondern Voll-

1) Vergleiche Hans *Huber*, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, Seite 133a, *Giacometti*, Verfassungsgerichtsbarkeit S. 164, *derselbe* Staatsrecht der Kantone S. 74 und dort zit. BGE.

2) Vergleiche *Vogt*, Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden, S. 92.

3) Vergleiche *Giacometti*, Verfassungsgerichtsbarkeit S. 85, 95 ff., 104 ff.

4) Vergleiche *Giacometti*, a. a. O. S. 59 und 161 ff.

5) Vergleiche *Reinhardt*, a. a. O. S. 97.

6) Vergleiche *Giacometti*, Verfassungsgerichtsbarkeit S. 71 ff.

7) Art. 4 BV.

8) Ob im Inhalt der Gemeindeautonomie auch ein Recht des Bürgers enthalten ist auf Beteiligung an der Willensbildung der Gemeinde, vergleiche H. *Huber*, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte S. 134a f.

macht der Dunkeversammlung zur Prozeßführung bedarf es dazu nicht. Die staatsrechtliche Beschwerde steht dagegen nicht den Gemeindebehörden als solchen zur Wahrung ihrer Kompetenzen zu.⁹⁾

III. Abschnitt

Die Organe

Die Organe der Feuerschaugemeinde sind:

- die Dunkeversammlung,
- die Feuerschaukommission,
- die Rechnungsprüfungskommission.

Da Wahl und Ordnung des Dienstverhältnisses der Beamten und Angestellten in die Kompetenz der Feuerschaukommission fallen, werden diese im Folgenden zusammen mit der Gemeindebehörde behandelt.

§ 18. Die Dunkeversammlung

1. Die Bildung der Dunke

Die Dunke wird von allen im Feuerschaukreis wohnhaften, stimmbfähigen Einwohnern gebildet. Stimmfähigkeit besitzt jeder Schweizerbürger männlichen Geschlechts mit vollendetem zwanzigstem Altersjahr.¹⁾ Die Berechtigung an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, beginnt:

1. für Kantonsbürger mit Vollendung des zwanzigsten Altersjahres, beziehungsweise sofort nach erfolgter Wohnsitznahme im Feuerschaukreis,
2. für niedergelassene Schweizerbürger nach Verlauf von drei Monaten seit dem Tag, an welchem das Gesuch um Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Kanton gestellt wurde, die Aufenthalter sind nicht stimmbfähig.²⁾

Die Teilnahme an der Dunke ist obligatorisch, d. h. es besteht Präsenzzwang, sofern nicht «erhebliche Gründe» (Krankheit, Al-

⁹⁾ Vergleiche *Giacometti* a. a. O. S. 162 f.

¹⁾ Vergleiche GVo Art. 1.

²⁾ Vergleiche GVo Art. 2, KV Art. 16 Abs. 2.

tersschwäche usw.)³⁾ entschuldigen. Die Gemeinde hat das Recht, Bestimmungen aufzustellen, «wonach derjenige Stimmberechtigte, welcher aus unerheblichen Gründen einer Versammlung nicht von Anfang bis Ende beiwohnt, in eine Buße bis zu höchstens Fr. 5.— verfällt wird». Der Entscheid ist weiterziehbar.⁴⁾

Vom Stimmrecht ausgeschlossen sind alle jene, die durch gerichtliches Urteil in den bürgerlichen Ehren und Rechten eingestellt sind sowie diejenigen, welche wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche unter Vormundschaft oder Beistandschaft stehen.⁵⁾

2. Arten der Dunke

Das Ost unterscheidet eine ordentliche und eine außerordentliche Dunkeversammlung.⁶⁾

a) Die ordentliche Dunke

Sie tritt alljährlich am Palmsonntag zusammen⁷⁾ zur Entgegennahme von Rechnung und Bericht über alle Verwaltungszweige von Seiten der Kommission, zur Wahl der Gemeindebehörde und Abstimmung über die ihr zustehenden Sachfragen.⁸⁾

b) die außerordentliche Dunke

Die außerordentliche Dunke tritt zusammen, so oft sie es selbst — d. h. an der vorgehenden ordentlichen Dunke — beschließt oder von der Feuerschaukommission einberufen wird.⁹⁾ Das genaue Datum wird von der Feuerschaukommission festgesetzt. Die Abhaltung der außerordentlichen Gemeinde muß spätestens acht Tage vorher, zugleich mit den zu behandelnden Gegenständen, öffentlich bekanntgegeben werden.¹⁰⁾ An der außerordentlichen Dunke dürfen nur diejenigen Gegenstände behandelt werden, die Einberufungsgrund bildeten.¹¹⁾

³⁾ Vergleiche GVo Art. 4, KV Art. 17

⁴⁾ Vergleiche GVo Art. 22.

⁵⁾ Vergleiche GVo Art. 3, KV Art. 16 Abs. 3

⁶⁾ Vergleiche Ost Art. 4.

⁷⁾ Bis zum Jahre 1948 unter dem Rathaus, 1949 erstmals wegen Platzmangel im Kapuzinerkloster.

⁸⁾ Für Wahlen hätte die Gemeinde das Recht, nur alle 2 Jahre «auszugemeinden» (vergleiche Art. 21 Abs. 4 GVo).

⁹⁾ Vergleiche Ost Art. 4, GVo Art. 19.

¹⁰⁾ Vergleiche GVo Art. 21 Abs. 2.

¹¹⁾ Vergleiche Ost Art. 6.

3. Die Kompetenzen der Dunke

Die Kompetenzen der Dunkeversammlung sind, wenn auch unvollständig, in Artikel 5 Ost zusammengefaßt.

- Die Dunke wählt aus ihrer Mitte den Präsidenten und die sechs weiteren Mitglieder der Feuerschaukommission. Sie ist ferner befugt, drei Ersatzmänner für die Gemeindebehörde aufzustellen. Diese Bestimmung wird jedoch seit Jahren nicht mehr eingehalten.
- Die Dunke bestellt die Rechnungsprüfungskommission und entscheidet auf den schriftlichen Bericht derselben hin über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Verwaltungsrechnung. Die Mitgliederzahl der Rechnungsprüfungskommission steht im Ermessen der Dunke. Ueblicherweise werden zwei Mitglieder und ein Ersatzmann gewählt.
- Die Dunke entscheidet über «Verordnungen und Reglemente» der Feuerschaugemeinde.¹²⁾
- Sie beschließt über größere Ausgabenposten¹³⁾ und Anschaffungen sowie Bauten, welche das Elektrizitätswerk und das Wasserwerk betreffen, sofern sie von erheblicher Bedeutung sind,¹⁴⁾ mit andern Worten, Verwaltungsbeschlüsse von größerer Tragweite sind der Dunke vorbehalten.
- Die Dunke bestimmt den für das folgende Jahr geltenden Steuerfuß.¹⁵⁾
- Sie beschäftigt sich mit allem, was ihr von der Feuerschaukommission vorgelegt wird, und besitzt für sämtliche Sachgeschäfte das Recht der freien Aussprache.¹⁶⁾ Mit Ausnahme von Erklärungen Vorgeschlagener oder deren Vertreter findet über Wahlfragen keine Diskussion statt.¹⁷⁾
- Die Dunke behandelt allfällige Anträge von Feuerschaugenossen. Diese müssen 14 Tage vor der Dunkeversammlung schriftlich an die Feuerschaukommission eingegeben werden. An der Dunkeversammlung selbst können «Anregungen und Anträge» aus der «Mitte der Versammlung nur im Sinne der Ueberweisung an die

¹²⁾ Ueber den Begriff der Verordnungen und Reglemente vergleiche oben S. 61 f.

¹³⁾ Eine genaue Summe ist nicht festgelegt — ein Mangel, der durch das neue Ost behoben werden sollte.

¹⁴⁾ Vergleiche Ost Art. 5 Abs. 3.

¹⁵⁾ Seit dem Sistierungsbeschluß der allgemeinen Feuerschausteuer ist diese Befugnis weggefallen.

¹⁶⁾ Vergleiche GVo Art. 15 und 24.

¹⁷⁾ Vergleiche GVo Art. 13 und 24.

Kommission zur Prüfung und Antragstellung zu Händen einer spätern Versammlung behandelt werden».¹⁸⁾

4. Die Geschäftsordnung der Dunke

Vorsitz und Leitung sowie Handhabung von Ruhe und Ordnung stehen dem Präsidenten der Feuerschaukommission zu. Die Wahlen und Abstimmungen der Dunkeversammlung werden mit offenem Handmehr vorgenommen.¹⁹⁾ Die Stimmenmehrheit wird durch Abschätzen von Seiten der Feuerschaukommission erwahrt.²⁰⁾ Entscheidend ist das absolute Mehr, d. h. eine Stimme über die Hälfte der stimmenden Dunkegenossen. Kann die Mehrheit durch Abschätzen nicht festgestellt werden, wird abgezählt.

Ueber Sachfragen, welche die Feuerschaukommission vorbringt, besteht das Recht der freien Aussprache. Werden keine Gegenanträge aus der Mitte der Versammlung gestellt, wird nur über die Annahme oder Verwerfung abgestimmt. Bei Gegenanträgen stehen diese mit den Anträgen der Kommission zur Diskussion und werden in der Abstimmung diesen gegenübergestellt. Das gleiche gilt für Zurückweisungs- und Verschiebungsanträge.

Der Aktuar der Feuerschaukommission führt über die Geschäfte der Dunke fortlaufend Protokoll, welches von der Feuerschaukommission genehmigt werden muß.²¹⁾

§ 19. Die Verwaltung

Die Verwaltung setzt sich zusammen aus der Gemeindebehörde, den Beamten und Angestellten, sowie der Geschäftsprüfungskommission.

1. Die Feuerschaukommission

a) Die Bestellung der Feuerschaukommission

Die Feuerschaugemeinde bestellt zur Besorgung ihrer Angelegenheiten eine Kommission von sieben Mitgliedern.¹⁾ Wählbar sind alle Dunkegenossen, welche die für die Stimmfähigkeit erfordernten Eigenschaften besitzen. Nicht zugleich wählbar sind Vater und

¹⁸⁾ Vergleiche OSt Art. 5 Abs. 5.

¹⁹⁾ Vergleiche GVo Art. 20.

²⁰⁾ Vergleiche GVo Art. 16 und 24.

²¹⁾ Vergleiche GVo Art. 23.

¹⁾ Vergleiche OSt Art. 5 Abs. 2.

Sohn, Bruder, Schwiegervater und «Tochtermann».²⁾ Jeder wahlfähige Dunkegenosse ist verpflichtet, eine auf ihn gefallene Wahl in die Gemeindebehörde bis zum vollendeten 65. Altersjahr anzunehmen. Von dieser Pflicht ist schon vor Erfüllung des 65. Altersjahres befreit, wer insgesamt während mindestens 20 Jahren Mitglied der Standeskommission, eines Gerichtes oder eines Bezirksrates war.³⁾

Die Feuerschaukommission wird jedes Jahr in ihrer Gesamtheit neu gewählt. Wiederwahl ist nicht nur zulässig, sondern die Regel. Das Beamtenverhältnis ist ehrenamtlich und wird beendet durch Tod, Amtsentsetzung oder freiwilligen Rücktritt. Durch freiwilligen Rücktritt wird ein Kommissionsmitglied nicht ohne weiteres von seinen Pflichten entbunden, die Entlassung steht — bis zur Erfüllung des 65. Altersjahres — im Ermessen der Dunke. Abgehende Mitglieder werden an der nächsten ordentlichen Dunke ersetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte laut OST die Kommission durch Ersatzmänner ergänzt werden.⁴⁾

b) Die Kompetenzen der Feuerschaukommission

Die Feuerschaukommission ist vollziehende Behörde der Feuerschaugemeinde und vertritt sie nach außen. Ihre Befugnisse sind zum Teil in Artikel 8 ff. OST zusammengefaßt, zum Teil beruhen sie auf Observanz und umfassen:

- Vollzug und Handhabung der «Verordnungen und Reglemente», Erlaß von Verwaltungsverordnungen,
- Vollzug der Beschlüsse der Dunkeversammlung,
- Wahl des Vizepräsidenten und des Feuerschauers aus der Mitte der Kommission und Bestimmung von Unterkommissionen (Geschäftsprüfungskommission),
- Wahl der Verwaltungsfunktionäre, der Feuerwehrkommandanten, der «Chargierten» der Feuerwehr, der Kaminfeger, sämtlicher Angestellten (Bureau- und technisches Personal), soweit das DR die Wahl nicht dem Direktor delegiert hat,⁵⁾
- Wahl des Direktors der technischen Betriebe,

2) Art. 30 Abs. 11 KV gilt gewohnheitsrechtlich auch für die Gemeindebehörden. Die Trennung der Ehe durch den Tod hebt den Ausschließungsgrund der Verschwägerung nicht auf. Vergleiche den zit. Art. der KV.

3) Vergleiche Art. 18 KV und GVo Art. 11 Abs. 3. In der Neufassung von Art. 18 KV (28. April 1946) ist die Ordnung des Wahlverhältnisses der Feuerschau wiederum vergessen worden, doch muß m. E. der zit. Art. analog angewendet werden.

4) Es ist deshalb ein Versäumnis der jetzigen Kommission, daß die Wahl von Ersatzmännern nicht mehr auf die Traktandenliste der Dunke genommen wird!

5) Vergleiche Dienstreglement (DR) § 1.

- Festsetzung der Löhne und Gehälter der Angestellten und Arbeiter,
- Ordnung des Dienstverhältnisses von Direktor und Angestellten der Gemeinde,
- Aufsicht über das gesamte Rechnungs- und Verwaltungswesen sowohl der allgemeinen Verwaltung wie der Verwaltung des Wassers- und Elektrizitätswerkes,
- Aushebung und Einteilung der Feuerwehr, Führung der Kontrollen, Oberaufsicht der Feuerwehrrübungen, Aufsicht über sämtliche Wasserbehälter, Hydrantenanlagen, Lösch- und Rettungsgeräte usw., Aufsicht und Kontrolle der Blitzableiter,
- Lösung der speziell festgelegten Aufgaben gemäß Bau- und Feuerpolizeireglement (Funktion als Baukommission, Oberaufsicht über Aenderung und Erstellung von Oefen und Feuerstätten usw. vergl. zit. Reglement),
- Ausübung des baulichen Heimatschutzes,
- Kaminfegerordnung,
- Genehmigung aller im Feuerschaukreis abgeschlossenen Feuerversicherungsverträge sowie deren Erneuerung,
- Entscheid in Beschwerdefällen der Kommission, des Direktors und anderer Funktionäre,⁶⁾
- Strafdiktate und Strafvollzug bei Zuwiderhandlungen gegen Gemeindeerlasse,
- Erfüllung aller Aufgaben, welche nicht ausdrücklich durch das Ost oder die Reglemente andern Organen zugewiesen sind.

c) Die besondern Kompetenzen von Präsident und Feuerschauer

aa) Der von der Dunke gewählte *Präsident* beruft die Sitzungen ein und leitet die Versammlungen der Feuerschaukommission wie auch der Dunkeversammlung.⁷⁾ Er erledigt in erster Instanz Beschwerden von Angestellten gegen den Direktor der technischen Betriebe⁸⁾ und ist Rekursinstanz gegen Verfügungen des Feuerschauers (vergl. bb).

bb) Nach Artikel 14 Ost ist der *Feuerschauer* das unmittelbare Aufsichtsorgan der Feuerschaukommission über die Einhaltung der Bestimmungen der feuerpolizeilichen Bauordnung.

Die Obliegenheiten des Feuerschauers haben sich jedoch seit 1911 bedeutend erweitert und umfassen:

⁶⁾ Vergleiche DR Art. 14.

⁷⁾ Vergleiche Ost Art. 11.

⁸⁾ Vergleiche DR Art. 14.

- Die Ueberwachung und Durchführung des Bau- und Feuerpolizeireglementes,
- die Feuerstättenkontrolle gemäß OST Artikel 14 (zu diesem Zweck hat der Feuerschauer wenigstens einmal jährlich mit einem von der Feuerschaukommission bezeichneten Fachmann die Oefen, Kamine, Feuerstätten usw. zu besichtigen und nachzusehen, ob die Feuerpolizeivorschriften genau befolgt werden. Er ist befugt, notwendige Verbesserungen in einer bestimmten Frist zu befehlen und verpflichtet, Fehlbare zur Bestrafung nach den Bestimmungen des Bau- und Feuerpolizeireglementes der Feuerschaukommission anzuzeigen. «Bei Neuerstellung und Abänderung von Oefen, Kaminen, Feuerstätten usw. ist er verpflichtet, auf Anzeige hin sofort die Kontrolle vorzunehmen»).
- (Artikel 14 OST)
- die unmittelbare Aufsicht über den Wassersämler und dessen Kanäle,
- die Oberaufsicht bei Bauarbeiten am Hydrantennetz,
- die unmittelbare Aufsicht über die Nachtwächter und Kaminfeger,
- die Anzeigepflicht bei Brandfällen an den Untersuchungsrichter zwecks Feststellung der Brandursache,
- Antragstellung in allen seinen Wirkungskreis betreffenden Fragen an die Feuerschaukommission.

Gegen Verfügungen des Feuerschauers kann innert 5 Tagen an den Feuerschaupräsidenten und gegen den Entscheid des letztern an die Feuerschaukommission rekurriert werden.

d) die Verantwortlichkeit der Feuerschaukommission

Die Feuerschaukommission ist für ihre Amtshandlungen verantwortlich und zwar in dreifacher Hinsicht, zivilrechtlich, disziplinarisch und strafrechtlich.

aa) Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit:

Die Feuerschaukommission haftet zivilrechtlich für Schaden, den sie dem Staat, der Gemeinde oder einem Dritten vorsätzlich oder fahrlässig zufügt und zwar, da keine besondern kantonalen Bestimmungen im Sinne von Artikel 61 OR bestehen, nach den allgemeinen Vorschriften des Obligationenrechtes über die Ersatzpflicht aus unerlaubter Handlung (OR Artikel 41 ff.).

Es haftet jedes Mitglied persönlich nach dem Grade seines Verschuldens.⁹⁾ Dritten gegenüber ist jedoch die Haftung nur gegeben,

⁹⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 275.

wenn eine Amtspflicht verletzt worden ist, und zwar eine Amtspflicht, die der Beamte gegenüber dem Kläger zu erfüllen hatte. Der Beamte ist nicht haftbar, wenn er nur unzweckmäßig gehandelt hat, d. h. «er haftet zivilrechtlich nur für Rechtswidrigkeit, nicht aber für Sachwidrigkeit». Ueberschreitet er den Ermessensbereich, liegt Rechtswidrigkeit vor.¹⁰⁾

Bei der Frage, ob die Feuerschaugemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft gegenüber geschädigten Dritten für ihre Beamten hafte, muß unterschieden werden, ob die Gemeinde privatrechtlich handelt oder eine öffentlich-rechtliche Funktion erfüllt. Im ersten Falle haftet sie für ihre Organe nach Privatrecht im Sinne von Artikel 55 ZGB. Betätigt sie sich jedoch öffentlich-rechtlich, ist nur öffentliches Recht anwendbar, wobei der Kanton völlig frei ist. Da nun das innerrhodische Recht keine Bestimmung über die Gemeindehaftung für ihre Organe kennt, ist die Haftbarkeit der Feuerschau nicht gegeben.¹¹⁾

bb) Die disziplinarische Verantwortlichkeit:

Die disziplinarische Verantwortlichkeit ist in Artikel 55 der kantonalen Übertretungsverordnung festgelegt. Als Disziplinarmaßnahmen kennt das Gesetz die Mahnung, den Verweis und die Einstellung im Amt auf höchstens 3 Monate.

Die Disziplinalgewalt wird im allgemeinen ausgeübt von der Wahlbehörde. Gegenüber der Feuerschaukommission ist die Standeskommission — anstelle der Dunke — zuständig.¹²⁾ Die Disziplinarstrafgewalt der Standeskommission gegenüber der Feuerschaukommission als aufsichtsrechtliche Zwangsmaßregel ist unter der Staatsaufsicht dargestellt worden (S. 82).

cc) Die strafrechtliche Verantwortlichkeit:

Nebst den im StGB Artikel 312 ff. enthaltenen besonderen Strafbestimmungen betreffend die Verletzung der Amtspflicht kennt das kantonale Übertretungsstrafrecht (Artikel 54) noch zwei weitere Amtsdelikte, nämlich:

1. die Weigerung eines unter Amtszwang (Artikel 18 KV) stehenden Stimmberechtigten, eine «Beamtung oder öffentliche Verwaltung zu besorgen» und
2. die vorsätzliche oder grob fahrlässige Verletzung einer Amtspflicht, soweit nicht die besondern Tatbestände von Art. 312 ff. StGB erfüllt sind (Subsidiärtatbestand!). Der Strafantrag wird

¹⁰⁾ Vergleiche *derselbe* a. a. O. S. 276 und 277 ff.

¹¹⁾ Vergleiche *Schöbi*, Die st. gallischen Ortsgemeinden S. 77 und die dort zitierte Literatur. Vergleiche ferner BGE 3, 147; 8, 149; 12, 229 ff.; 18, 393; 44 II 54 f., 49 II 298.

¹²⁾ Vergleiche Uebertretungsverordnung Art. 55 Abs. 3.

im allgemeinen von der Wahlbehörde, bei Amtsdelikten von Mitgliedern der Feuerschaukommission von der Standeskommission gestellt. Mit der Strafe kann Amtsentsetzung verbunden werden.

2. Die Beamten und Angestellten

Es soll im Folgenden vor allem die Rechtsnatur des Dienstverhältnisses der Beamten und Angestellten abgeklärt werden. Die Funktionen, Lohn- und Arbeitsverhältnisse sind im DR, im Organisationsstatut, in Spezialreglementen und Verträgen enthalten.

a) Das Dienstverhältnis im allgemeinen

Das Dienstverhältnis der verschiedenen Beamten und Angestellten der Gemeinde ist teilweise durch Rechtssätze, teilweise durch Vertrag geregelt. Je nachdem ist es ein öffentliches oder privates Rechtsverhältnis. Soweit es öffentlich-rechtlich ist, sind die Beamten und Angestellten der Disziplinar- und Strafgewalt der zuständigen Organe — im Besondern der Feuerschaukommission — unterworfen und ihre Entschädigungs- und Lohnforderungen stellen öffentlich-rechtliche Ansprüche dar.

b) Das Dienstverhältnis der einzelnen Beamten und Angestellten

Gemeindebeamte und Angestellte sind der Feuerwehrkommandant, der Direktor (Betriebsleiter), die Kaminfeger, die Wächter, die Bureauangestellten, das technische Personal, die Hilfsmonteurs und Aushilfsarbeiter.

aa) Der *Feuerwehrkommandant* wird nach Artikel 10, 1 Ost von der Feuerschaukommission gewählt. Sein Posten ist ein Amt, zu dessen Ausübung der Gewählte nach kantonalem Recht verpflichtet ist, das Dienstverhältnis beurteilt sich nach öffentlichem Recht. Die Funktion des Feuerwehrkommandanten ist in Artikel 12 Ost umschrieben. Er untersteht der unmittelbaren Aufsicht der Feuerschaukommission.

bb) Das Dienstverhältnis des *Direktors* ist zum Teil privatrechtlicher, zum Teil öffentlich-rechtlicher Natur. Soweit seine eigentliche Funktion, nämlich die Betriebsleitung der Gemeindewerke reicht, ist das Anstellungsverhältnis ein privatrechtliches, soweit er jedoch als Aktuar beratendes und vollziehendes Mitglied der Feuerschaukommission in allgemeinen Verwaltungssachen ist, bekleidet er ein Amt.

cc) *Kaminfeger* und *Wächter* sind Gemeindeangestellte und werden jährlich von der Feuerschaukommission gewählt.¹³⁾ Sie unterstehen der unmittelbaren Aufsicht des Feuerschauers. Ihre Tätigkeit richtet sich nach besondern Reglementen. Die Kaminfeger beziehen ihre Entlohnung direkt von der Einwohnerschaft, jedoch nach Tarifen der Feuerschaukommission.¹⁴⁾

dd) Das Dienstverhältnis der *ständigen Angestellten* der Feuerschaugemeinde untersteht ebenfalls dem öffentlichen Recht. Sie werden periodisch alle drei Jahre von der Feuerschaukommission gewählt. Die *Hilfsmonteurs* und *Hilfsarbeiter* werden dagegen durch privaten Vertrag von der Direktion verpflichtet.

Lohn- und Entschädigungsstreitigkeiten aus dem öffentlich-rechtlichen Beamten- und Anstellungsverhältnis entscheidet in erster Instanz das Bezirksgericht (zivilrechtliche Abteilung).¹⁵⁾

3. Die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission besteht seit 1947 und ersetzt durch ihre Tätigkeit die bis dahin bestehende Verwaltungs- und Rechnungskontrolle der Treuhandstelle.¹⁶⁾ Sie ist im Ost nicht geordnet.

a) Zusammensetzung

Die Geschäftsprüfungskommission setzt sich aus einem Präsidenten und zwei Mitgliedern zusammen. Sie wird von der Feuerschaukommission aus ihrer Mitte bestellt.

b) Zweck

Die Geschäftsprüfungskommission ist ein verwaltungsinternes Kontrollorgan. Sie prüft — im Gegensatz zur Rechnungsprüfungskommission — das gesamte Rechnungs- und Verwaltungswesen zu Händen der Feuerschaukommission. Ihr Bereich erstreckt sich vor allem auf jene Verwaltungsangelegenheiten, welche die Rechnungsprüfungskommission aus zeitlichen und sachlichen Gründen nicht überprüfen kann, m. a. W., ihre Tätigkeit stellt eine mehr materielle Prüfung des Verwaltungsganges dar, die ständig ausgeübt wird.

¹³⁾ Für die Kaminfeger vergleiche Art. 1. des Kaminfegerreglementes.

¹⁴⁾ Vergleiche Kaminfegerreglement S. 7 ff.

¹⁵⁾ Vergleiche Art. 41 Abs. 4 ZPO.

¹⁶⁾ Die Kontrolle durch die Treuhandstelle erwies sich als ungenügend, da weitgehend Doppelspurigkeit mit der Tätigkeit der Rechnungsprüfungskommission bestand.

So besichtigt die Geschäftsprüfungskommission Anlagen, prüft die Unkosten auf ihre materielle Richtigkeit und kontrolliert die Materialvorräte, Stromlieferungsverträge, Arbeitsrapporte der Monteure und Arbeiter usw.

§ 20. Die Kontrollorgane, insbesondere die Rechnungsprüfungskommission

Die Kontrolle über die ordnungsmäßige Führung der Gemeindeangelegenheiten wird sowohl intern als auch extern geführt. Die externe Ueberwachung der Gemeindetätigkeit haben wir im § über die Staatsaufsicht näher erörtert. Die Kontrolle des obersten Gemeindeorgans, der Dunke, über die Feuerschauverwaltung wird durch ein eigens zu diesem Zweck geschaffenes Organ, die Rechnungsprüfungskommission, ausgeübt.

1. Wahl und Zusammensetzung

Die Rechnungsprüfungskommission wird jährlich von der Dunke aus ihrer Mitte bestellt.¹⁾ Die Mitgliederzahl ist im Ost nicht bestimmt, doch setzt sich die Kommission gewöhnlich aus zwei Mitgliedern und einem Ersatzmann zusammen. Ueber die Wahlfähigkeit und die Pflicht zur Annahme der Wahl als Mitglied der Rechnungsprüfungskommission gilt das bei der Feuerschaukommission Ausgeführte. Die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission können nicht zugleich Sitz in der Gemeindebehörde haben.

2. Zweck

Die Aufgabe der Rechnungsprüfungskommission ist in Artikel 17 Ost umschrieben. Danach hat sie «über das gesamte Rechnungswesen der Feuerschauverwaltung (allgemeine Verwaltung, Wasserwerk und Elektrizitätswerk) zu Handen der Gemeinde schriftlichen Bericht zu erstatten».

Bei der Einführung des neuen Gesellschaftsrechtes sind für die A.G. und die Genossenschaften in den Artikeln 728 und 907 OR bestimmte Vorschriften über die Aufgaben der Rechnungsrevisoren festgelegt worden. Da diese Bestimmungen in der Folge vielerorts auch für die Rechnungsprüfung öffentlicher Verbände verwendet wurden, prüft die Rechnungsprüfungskommission der Feuerschau seither, ob

¹⁾ Vergleiche Ost Art. 5 Abs. 2.

1. die Zahlen des gedruckten Geschäftsberichtes (Betriebsrechnung und Bilanz) mit den Zahlen der Bücher übereinstimmen,
2. die Bücher ordnungsgemäß geführt sind,
3. die Darstellung des Betriebsergebnisses und der Vermögenslage den tatsächlichen Verhältnissen entspreche.

IV. Abschnitt

Die Sachgebiete der Gemeindetätigkeit

Nachdem wir in Abschnitt 2 die formelle Seite der Gemeindetätigkeit untersucht und dabei eine autonome und eine zentralisierte Tätigkeit unterschieden haben, soll es sich im Folgenden darum handeln, die Sachgebiete, das sind die einzelnen Verwaltungstätigkeiten der Feuerschau, darzustellen.¹⁾ Da sie verschiedentlich ineinander übergreifen, ist es nicht möglich, eine restlose Ausscheidung nach den verfolgten Zwecken zu treffen. Dieselbe Ordnung hat zum Teil polizeiliche, zum Teil allgemeine Zwecke des öffentlichen Wohles zum Ziel. So stellen bauliche Anordnungen beispielsweise Maßnahmen der Bau-, Feuer- und Gesundheitspolizei, sowie des Heimatschutzes dar.

Die Sachgebiete der Gemeindetätigkeit lassen sich in zwei Hauptgruppen unterscheiden, nämlich in die Polizeiaufgaben und jene Aufgaben, die die Förderung der öffentlichen Wohlfahrt in einem weiteren Sinne bezwecken, insbesondere der Betrieb der beiden Gemeindewerke.

§ 21. Die Polizeiaufgaben

1. Die Polizei im allgemeinen

Nach Artikel 37 Ziff. 2 KV gehört die «Führung der Polizei im Allgemeinen und in besonderer Beziehung auf Ruhe, Leben, Gesundheit und Eigentum» in den Kompetenzbereich der Bezirke.²⁾ Es ist

¹⁾ Eine Darstellung der sog. korporativen Aufgaben erübrigt sich in diesem Zusammenhang, da auf die organisatorische Tätigkeit der Feuerschau in Abschnitt 3 eingegangen wurde, und das Steuerwesen seit dem Sistierungsbeschuß der Feuerschausteuer praktisch bedeutungslos ist. Steuern werden nur noch als Feuerwehrrersatzsteuern erhoben. Vergleiche OSt-Anhang: Verordnung über das Feuerlöschwesen, Art. 1 Abs. 1.

²⁾ Vergleiche I. Teil S. 11 und Anm. 12.

dies eine generelle Kompetenzdelegation an die Einwohnergemeinden zur Ausübung der lokalen Polizei. Diese allgemein gehaltene Verfassungsbestimmung wird aber eingeengt durch das alte Gewohnheitsrecht und — in neuerer Zeit — durch verschiedene darauf sich stützende kantonale Erlasse, wonach im Dorfkreis die Feuer-
schaugemeinde zur Lösung eines Teiles der Polizeiaufgaben befugt ist.

a) Der Begriff der Polizei

Mit der zitierten Verfassungsbestimmung ist keine genaue Definition des Begriffes der Polizei gegeben, doch wird darunter gewohnheitsrechtlich die Aufgabe des Gemeinwesens verstanden, für die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der der Oeffentlichkeit oder einzelnen Mitgliedern derselben bestehenden Gefahr die notwendigen Anordnungen zu treffen.³⁾ Es soll dadurch der «polizeigemäße Zustand», das ist «das Minimum an Anforderungen, welches die Rechtsordnung an die äußere Ordnung der menschlichen Gemeinschaft stellt»,⁴⁾ erreicht werden.

Das Gemeinwesen sucht diesen Zweck der Polizei auf zwei Wegen zu erreichen, nämlich

1. es sorgt unmittelbar und von sich aus für die Einrichtungen, die der Verhinderung oder Beseitigung der Gefahren des täglichen Lebens dienen (Polizeipflege i. e. Sinn ⁵⁾) und
2. es schränkt den Gebrauch der persönlichen Freiheit und des Eigentums soweit ein, als dies für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit notwendig ist.

Das mit der Wahrung von Polizeigütern betraute Gemeinwesen hat dabei auszugehen vom Standpunkt des öffentlichen Interesses, der nicht identisch ist mit dem allgemeinern und weitern Begriff der öffentlichen Wohlfahrt.⁶⁾ Die Ausübung der Polizei stützt sich im Rechtsstaat auf das Gesetz (Polizeirecht). Im Zweifelsfall spricht die Vermutung für die Freiheit des Bürgers.

³⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 388.

⁴⁾ Vergleiche *Reinhardt*, Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht Seite 92.

⁵⁾ Vergleiche dazu *Fleiner*, a. a. O. S. 389 ff.

⁶⁾ Vergleiche *derselbe*, a. a. S. 392 und *Reinhardt* a. a. O. S. 92.

b) Die Polizeibefugnisse der Feuerschau

Die Polizeiaufgaben, welche die Feuerschau im Dorfkreis erfüllt, lassen sich nach der allgemeinen Einteilung der Polizeitätigkeiten in zwei Gruppen unterscheiden, nämlich:

1. diejenigen Tätigkeiten, die den Gebrauch der persönlichen Freiheit und des Eigentums einschränken, so
 - die Baupolizei und der damit zusammenhängende bauliche Heimatschutz,
 - die Feuerpolizei und
2. die Polizeipflege i. e. Sinn, nämlich
 - die öffentliche Beleuchtung,
 - das Abfuhrwesen,
 - die Dorfkanalisation, und
 - den Unterhalt öffentlicher Straßen und Plätze.

2. Die Baupolizei

Artikel 93 EG zum ZGB ermächtigt die Bezirke und die Feuerschau zum Erlaß von Baureglementen. Das Baureglement der Feuerschau besteht jedoch schon seit 1906 und die zitierte Bestimmung stellt nur eine Kompetenzbestätigung dieser autonomen Gemeindetätigkeit dar.

- a) Obgleich im Baurecht in neuester Zeit immer mehr die Berücksichtigung von Fragen der Schönheit, Verkehrspolitik usw. in den Vordergrund tritt, ist doch der Hauptzweck der Bauordnung die Sorge für die Gesundheit der Bewohner und die Verhütung von Unglücksfällen beim Bauen und der Benutzung des fertigen Baues.⁷⁾ Die diesbezüglichen Eingriffe der Baubehörde⁸⁾ in die Bau- beziehungsweise Eigentumsfreiheit zeigen sich in mannigfacher Form:

aa) Für die *Errichtung* von Neubauten, Einstellungsräumen, Reparaturwerkstätten (Artikel 4) und die in Artikel 7 des Baureglementes genannten Umbauten muß mit einem Baugesuch (Artikel 5) die schriftliche Baubewilligung eingeholt werden. Die Baubewilligung ist ein Verwaltungsakt, der ergehen muß, wenn das Bauvorhaben den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung ist neben formellen Anforderungen (bestimmte Form des Baugesuches, Einreichung von Plänen, Errichtung eines Baugespans usw., ver-

⁷⁾ Vergleiche W. Jellinek, Verwaltungsrecht S. 441 f.

⁸⁾ Als solche amtet nach Art. 3 des Baureglementes die Feuerschaukommission. Ihr ausführendes Organ ist der Feuerschauer.

gleiche Artikel 5) die technische Unbedenklichkeit des Baues, die Uebereinstimmung der Pläne mit den in Artikel 9 ff. festgelegten allgemeinen und speziellen Bauvorschriften, und endlich die rechtliche Bebaubarkeit des Grundstückes, die zwar die Regel bildet, aber einer Reihe wichtiger Einschränkungen unterliegt.⁹⁾

Von der Baubewilligung ist zu unterscheiden die sogenannte *Baudispens*, der eine ins freie Ermessen der Behörde gestellte Abweichung von den gesetzlichen Vorschriften darstellt.¹⁰⁾ Baudispens kann die Feuerschaukommission in «zwingenden Fällen von Baulinienvorschriften (vergleiche Artikel 12 Absatz 2) und Anstößerabständen (vergleiche Artikel 16 Absatz 2) erteilen».

bb) Vom Baubeginn bis zur Bauabnahme unterliegen Bauten der polizeilichen Ueberwachung. Der Feuerschaukommission ist das Recht eingeräumt, bei «Nichtbeachtung der Vorschriften einzuschreiten und den Weiterbau zu untersagen» (Artikel 8 Absatz 1). Die Kontrollorgane haben freien Zutritt zu den Bauten und besitzen ein Weisungsrecht.

cc) Zur Baupolizei gehört auch die sogenannte «*Wohnungsaufsicht*»¹¹⁾. Sie äußert sich in einem Komplex von sachlichen Anforderungen an den Bau der Wohnungen wie: GröÙe der Wohnräume, Bauart der Treppen, Aborte, Wasseranschlüsse, Verkaufsräume usw. Das Baureglement ordnet die Wohnungspolizei unter den speziellen Bauvorschriften, insbesondere in den Artikeln 25, 26 ff.

dd) Durch die kantonale Verordnung über den Heimatschutz¹²⁾ ist die Feuerschaugemeinde auch verpflichtet, «zum Schutz der Aussichtspunkte, des Landschafts- und Ortsbildes, sowie von Straßen, Plätzen und Bauwerken mit Geschichts- und Schönheitswert im Einzelfall die geeigneten Verfügungen zu treffen, im Besondern auch die Errichtung neuer und die Veränderung bestehender Bauten zu untersagen, sofern dadurch Aussichtspunkte, Landschaftsbilder oder Ortsbilder verunstaltet würden».¹³⁾

Die eigenartige Stellung des baulichen Heimatschutzes in der Bauordnung der Feuerschau besteht darin, daß er eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde darstellt und

⁹⁾ Vergleiche z. B. Art. 12 f., Baulinien, Art. 16 Anstößerabstand, Art. 21 Aufrichtung abgebrochener Gebäulichkeiten usw.

¹⁰⁾ Vergleiche W. Jellinek, Verwaltungsrecht S. 442.

¹¹⁾ Derselbe a. a. O. S. 443.

¹²⁾ Die kant. Verordnung stützt sich wiederum auf Art. 116 des EG.

¹³⁾ Vergleiche Art. 17 der kant. Heimatschutzverordnung.

somit die Bauverfügungen der Feuerschaukommission, die Heimatschutzzwecke verfolgen, im Gegensatz zu den übrigen Bauverfügungen von der Aufsichtsbehörde auf ihre Zweckmäßigkeit und Angemessenheit überprüft werden können.¹⁴⁾

ee) Die Uebertretung der Baufreiheitsbeschränkungen zieht Bußen bis zur Höhe von Fr. 100.— nach sich. Die Buße kann sowohl gegen den Hauseigentümer, der sich den Anordnungen nicht fügen will, wie auch gegen sämtliche Handwerker gefällt werden. Ausgefällte Bußen befreien nicht von den Reglementsbestimmungen, reglementswidrig errichtete oder umgeänderte Bauten müssen beseitigt oder entsprechend umgeändert werden. (Vergleiche Artikel 65.)

- b) Die Baupolizei ist ein Eingriff in den freien Gebrauch des Eigentums, wie ihn Artikel 641 ZGB umschreibt und die KV in Artikel 4 Absatz 1 garantiert. Es fragt sich deshalb, *inwieweit* dieser Eingriff gerechtfertigt ist und *wo* die Entschädigungspflicht der Gemeinde für die Gebrauchseinschränkungen beginnt.

Obschon die KV als Beschneidung der Eigentumsfreiheit nur die Expropriation kennt und diese nur gegen «gerechte und billige Entschädigung in Fällen, wo das öffentliche Wohl die Abtretung von Grundeigentum oder anderen Privatrechten an den Staat (bezw. die Gemeinden, vergleiche Absatz 3) erfordert», ist der Kanton, beziehungsweise die Gemeinde, zur Einschränkung des Grundeigentums im bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Sinne, wie auch zur Sicherung des Landschafts-, Orts- und Straßenbildes¹⁵⁾ befugt, ohne daß damit Artikel 4 Absatz 1 KV verletzt wird.¹⁶⁾ Diese Kompetenz ist nicht in Artikel 702 ZGB begründet, der dem Bund, den Kantonen und Gemeinden vorbehält, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohle aufzustellen,¹⁷⁾ sondern sie fließt aus der kantonalen Souveränität. Die Eigentumsgarantie im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 KV gewährleistet das Eigentum nur innert den Schranken, die ihm durch das öffentliche Interesse und durch Gesetz oder einen auf gesetzlicher Ermächtigung beruhenden, allgemein verbindlichen Rechtssatz gezogen sind.¹⁸⁾

Die Einführung und die Anwendung gesetzlicher und darauf beruhender Eigentumsbeschränkung geben deshalb kein unmittelbares Recht auf Ersatz einer Vermögenseinbuße, die den einzelnen

¹⁴⁾ Vergleiche Art. 17 Abs. 2 unten.

¹⁵⁾ Vergleiche BGE 41 I 483, 60 I 271.

¹⁶⁾ Vergleiche BGE 64 I 207.

¹⁷⁾ Der Artikel hat nur deklaratorische Bedeutung, vergleiche *Leemann*, Kommentar zu Art. 702 ZGB.

¹⁸⁾ BGE 21 I 321, 42 I 204, 47 II 511, 56 I 272, 60 I 271, 64 I 208, 69 I 204.

Eigentümern daraus erwächst (z. B. durch Bebauungspläne, Baulinien, Straßen usw.). Erst die *Enteignung* gewährt Anspruch auf Entschädigung.

Als Enteignung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 KV ist nun aber nicht bloß die Entziehung von Eigentums- oder anderen Privatrechten durch Verwaltungsverfügung anzusprechen, sondern auch nur «verwaltungsrechtliche oder polizeiliche Gebote oder Verbote», durch die der Eigentümer einer Sache in der Verfügung über diese oder in deren Benutzung dermaßen eingeschränkt wird, daß der Verwaltungsakt — obwohl nur Eigentumsbeschränkung! — Enteignungswirkung besitzt. Nach bundesgerichtlicher Praxis liegt der Tatbestand dieser sogenannten faktischen Enteignung, welcher der formellen Enteignung gleichzustellen ist, dann vor, «wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmäßig ausgeübter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder wenn das Verbot die Benutzung der Sache in außerordentlich hohem und empfindlichem Maße einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, daß sie ein allzugroßes Opfer zugunsten der Gemeinschaft bringen müßten, sofern sie keine Entschädigung erhielten». ¹⁹⁾

Das Baureglement der Feuerschau kennt in Artikel 21 einen solchen Fall der faktischen Enteignung, dann nämlich, wenn Häuserbesitzer, deren alte Gebäulichkeiten durch «Brand, Abbruch oder sonstwie» zerstört wurden, aus Rücksicht auf die Baulinien nicht mehr auf die alte Baustelle bauen können. Da es aber nur für diesen Einzelfall eine Entschädigungspflicht der Gemeinde festgelegt hat (Artikel 21 Absatz 2) und eine Generalnorm fehlt, muß bei weiteren, expropriationsähnlichen Akten nach den erörterten Grundsätzen entschieden werden.

3. Die Feuerpolizei

Die Handhabung der Feuerpolizei ist die ursprünglichste Tätigkeit der Feuerschaugemeinde. Bis zum Erlaß der kantonalen Feuerpolizeiverordnung vom 30. März 1909 löste die Gemeinde diese Aufgabe völlig selbstherrlich und ohne kantonale gesetzliche Grundlage. Das heute geltende Feuerpolizeirecht stützt sich auf die zitierte kantonale Verordnung und die Artikel 92 und 93 des EG zum ZGB. Es umfaßt das Bauwesen, soweit es die Sicherung gegen Feuerschaden in sich schließt, die Kaminfegerordnung, die Einschränkung verschiedener Freiheitsrechte, sowie das gesamte Feuer-

¹⁹⁾ BGE 31 II 558, 36 II 314, 44 I 171, 47 II 81, 48 I 601, 49 I 584, 55 I 401.

löschwesen. Obschon die Feuerschau durch die kantonale Ordnung zu einem großen Teil der feuerpolizeilichen Tätigkeiten verpflichtet ist (obligatorischer Wirkungskreis)²⁰⁾, ist die Feuerpolizei mit Ausnahme der Blitzschutzordnung eine autonome Gemeindeaufgabe.

- a) Die *bauliche Feuerpolizei* ist zusammen mit der Bauordnung der Gemeinde geregelt und im gleichen Reglement festgelegt. Ueber Baubewilligung, Baudispens, Entschädigungspflicht der Gemeinde gilt deshalb das unter 2. Ausgeführte. Im Besondern ordnen die Artikel 31 f. und 36 ff. des Bau- und Feuerpolizeireglementes die allgemeinen Baumaßnahmen, die der Feuerbekämpfung dienen, die Bauart der Zwischenmauern (Brandmauer), die Errichtung von Feuerstellen, die Bauart der Oefen, der Kamine und Rauchfänge, die Sicherheitsmaßnahmen bei der Errichtung von Einstellräumen und Reparaturwerkstätten für Motorfahrzeuge und die Errichtung von Gas- und elektrischen Anlagen.

Die bauliche Feuerpolizei umfaßt ferner das *Blitzschutzwesen*, das seit 1943 durch eine kantonale Verordnung geregelt ist. Darin ist die Gemeinde nurmehr Ausführungsorgan des Kantons, ihre diesbezügliche Tätigkeit gehört zum übertragenen Wirkungskreis und ihre Verwaltungsakte sind im Ermessen überprüfbar.

- b) Die *Kaminfegerordnung* der Feuerschau stützt sich auf Artikel 4 der kant. Feuerpolizeiverordnung. Danach ist die Gemeinde ermächtigt und verpflichtet, im Feuerschaukreis durch Anstellung und Kontrolle von Kaminkehrern für die richtige Reinigung der Oefen und Kamine zu sorgen. Die Ordnung selbst ist von der Feuerschaukommission im Kaminfegerreglement festgelegt worden.²¹⁾ Dieses umschreibt die Wahl und Stellung der Kaminfeger, den Inhalt ihrer Dienstpflicht, ihre Kompetenzen und die Strafsanktionen der Gemeinde bei Dienstvernachlässigung oder Mißachtung des Reglements. Die Entlöhnung der Kaminfeger ist in einem eigenen Reglement, dem «Kaminfeger-Tarif» enthalten. Beschwerden gegen die Tätigkeit der Kaminfeger sind beim Feuerschauher zu Handen der Kommission anzubringen.
- c) Durch die polizeiliche *Beschränkung* einzelner *Freiheitsrechte* versucht die Gemeinde die Gefahr eines Brandausbruches zu verringern. So ist beispielsweise der Verkauf feuergefährlicher Stoffe (Petrol, Benzin, Sprit, Pulver, Feuerwerkzeug usw.) nur mit Bewilligung der Kommission gestattet.²²⁾ Die Aufbewah-

²⁰⁾ Vergleiche Art. 1 Abs. 2 der kant. Verordnung.

²¹⁾ Vergleiche «Kaminfegerordnung für die Feuerschaugemeinde Appenzell» vom 1. April 1939.

²²⁾ Vergleiche Art. 52 des Bau- und Feuerpolizeireglementes.

rung feuer- und explosionsgefährlicher Stoffe ist durch Sondervorschriften²³⁾ geordnet, desgleichen die Abgabe von Schießpulver, der Gebrauch bestimmter Apparate usw.

Nach Artikel 9 der kantonalen Verordnung unterliegen ferner alle Feuerversicherungsabschlüsse über die im Feuerschaukreis liegenden Gebäude und Mobilien der Genehmigung der Feuerschaukommission.

- d) Zur Feuerpolizei im weitern Sinn gehört die Bereitstellung der notwendigen *Feuerwehr*.²⁴⁾ Diese umfaßt die Aushebung, Ausbildung und Organisation der Mannschaft, sowie die Anschaffung und den Unterhalt der notwendigen Löschgeräte. Die Organisation der Feuerwehr ist eine obligatorische Aufgabe der Gemeinde.

Zum Feuerwehrdienst ist sämtliche dazu taugliche Mannschaft der Gemeinde vom zurückgelegten 19. bis 50. Altersjahr verpflichtet. Die Kommission kann Pflichtige auf Gesuch hin gegen jährliche Pflichtersatzsteuer von der persönlichen Dienstleistung entbinden.

4. Die Polizeipflege i. e. Sinn

Zur Polizeipflege i. e. S., welche die Feuerschau heute noch ausübt, können gezählt werden: die Beleuchtung der öffentlichen Straßen und Plätze, der Bau und Unterhalt der Dorfkanalisation, die Beitragsleistung an das Abfuhrwesen und der Unterhalt einzelner Straßen und Plätze.

- a) Die *Dorfbeleuchtung* ist nirgends ausdrücklich geordnet und die Feuerschau ist durch keinen kantonalen Erlaß zur Lösung dieser Aufgabe ausdrücklich verpflichtet. Das gesamte Beleuchtungswesen des Dorfes beruht auf Gewohnheit und Observanz. Danach erstellt und unterhält die Feuerschau die öffentlichen Beleuchtungseinrichtungen und liefert den notwendigen Strom.²⁵⁾ Die öffentliche Beleuchtung wird nur eingerichtet auf Gesuch hin — jede einzelne Lampe muß von der Kommission bewilligt werden! — und es steht im freien Ermessen der Gemeinde, ob sie dieselbe einrichten will oder nicht.²⁶⁾

²³⁾ Vergleiche Art. 53 des Bau- und Feuerpolizeireglementes.

²⁴⁾ Vergleiche «Verordnung über das Löschwesen» vom 3. August 1911.

²⁵⁾ Zurzeit unterhält die Gemeinde 132 öffentliche Lampen. Die allgemeine Verwaltung vergütet dabei dem EWA (interne Buchung) Fr. 20.— für die Stromlieferung pro Lampe und Jahr.

²⁶⁾ Ausnahme: willkürliche Verweigerung der öffentlichen Beleuchtung. Diese wäre eine Rechtsverletzung und mit der Beschwerde bei der Standeskommission anfechtbar. Vergleiche S. 73 f.

- b) Die Kanalisation wurde bis 1933 zum Teil durch das Bauamt, zum Teil durch den Bezirk Appenzell und zum Teil durch die Feuerschau gelöst. Durch Dunkebeschluß vom 9. April 1933²⁷⁾ ist sowohl der Bau wie der Unterhalt der gesamten neuen Dorfkanalisation Sache der Feuerschaugemeinde.²⁸⁾
- c) Die *Kehrichtabfuhr* ist durch Vertrag zwischen der Feuerschaugemeinde und dem Bezirk Appenzell einerseits, und dem Bezirk und der Armenhausverwaltung anderseits (Januar 1949) in dem Sinne geordnet, daß sie von der Armenhausverwaltung durchgeführt und von der Feuerschau zu $\frac{1}{2}$ und dem Bezirk Appenzell in Verbindung mit den interessierten Bezirken Schwende und Rüte zu $\frac{1}{2}$ finanziert wird.
- d) Der *Unterhalt* einzelner Straßen und Plätze ist ein Ueberbleibsel aus der Zeit, da die Feuerschau Ortsgemeinde von Appenzell war. Diese Tätigkeit erstreckt sich heute nur noch auf ca. ein halbes Dutzend Nebenplätze und Sträßchen (Sternenplatz, Kronengarten, Straße bei der «Sonne» usw.) und es wäre im Sinne einer einheitlichen Regelung des Unterhaltes der öffentlichen Straßen und Plätze zu wünschen, daß der Bezirk Appenzell diese Aufgabe an die Hand nähme.

§ 22. Die Gemeindewerke

Der Betrieb des Wasser- und Elektrizitätswerkes gehört zum sozialpolitischen Aufgabenkreis der Feuerschau. Er stellt nicht die einzige Tätigkeit wohlfahrtsstaatlichen Charakters der Gemeinde dar,¹⁾ wohl aber die weitaus wichtigste.

²⁷⁾ Vergleiche Dunkeprotokoll vom 9. April 1933.

²⁸⁾ *Neukanalisationen* in der Feuerschau seit 1933:

Platte—Sandgrube, I. Etappe, Hauptkanal	Fr. 52 283.—	1933/34
Sandgrube—Sitter, II. Etappe, Hauptkanal	Fr. 24 415.—	1935
Engelgasse—Klostergasse mit Kronengarten, III. Etappe, Hauptkanal	Fr. 21 165.—	1937
Hauptgasse—Haslenstraße—Sitter, IV. Etappe, Hauptkanal	Fr. 50 668.—	1942
Nebankanalisation im untern Ziel, V. Etappe, Nebkanal	Fr. 7 371.—	1942
Nebankanalisation Hoferbad, Nebkanal	Fr. 4 964.—	
Nebankanalisation Sternenplatz, Nebkanal	Fr. 4 358.—	

Von den Totalkosten von rund Fr. 165 000.— beträgt der Kostenanteil der Feuerschau rund Fr. 68 000.—, der Rest von rund Fr. 97 000.— wurde durch Subventionen von Bund, Kanton und Bezirk Appenzell, sowie Perimeterbeiträge von Anstößern aufgebracht.

¹⁾ Zu den Wohlfahrtstätigkeiten der Feuerschau können insbesondere noch die namhaften Beitragsleistungen für verschiedene öffentliche Zwecke gezählt

Es ist im Rahmen einer Gesamtdarstellung der Feuerschau nicht möglich, auf Einzelfragen in der rechtlichen Ordnung der beiden Betriebe einzugehen, es sollen im Folgenden nur die Grundzüge umschrieben sein. Da die Feuerschau mit der Wasser- und Elektrizitätsversorgung *wirtschaftliche* Bedürfnisse befriedigt, fragt sich vorerst, inwieweit eine solche Tätigkeit im Rahmen der bundesstaatlich garantierten Handels- und Gewerbefreiheit zulässig ist.

1. Die Zulässigkeit der beiden Gemeindebetriebe im Rahmen von Artikel 31 Absatz 1 BV

Wie wir bereits oben angetönt haben, besteht der Zweck des Staates — und somit auch seiner Unterabteilungen — in der Verwirklichung der Rechtsidee.²⁾ Er soll durch die Rechtssetzung, die Rechtsanwendung und die Rechtserzwingung erfüllt werden.³⁾

Tatsächlich begnügt sich heute aber kein Gemeinwesen mehr mit der Erfüllung des eigentlichen Rechtszweckes, der Staat ist sowohl kulturell wie vor allem auch wirtschaftlich tätig geworden. So unterhält er Schulen und Krankenhäuser, betreibt öffentliche Banken, Elektrizitätswerke, Eisenbahnen usw. Man könnte geneigt sein, daraus den Schluß zu ziehen, der moderne Staat verfolge überhaupt keinen einheitlichen Zweck mehr. In Wirklichkeit bestehen aber zwischen Rechtszweck, Kulturzweck und Sozialzweck nicht wesensmäßige Unterschiede, Kultur- und Sozialzweck unterordnen sich vielmehr dem Rechtszweck, der Verwirklichung der Gerechtigkeit.⁴⁾ ⁵⁾ Die Wirtschaft kann der Staat in zweifacher Weise beeinflussen, sei es, daß er die Wirtschaft den Privaten überläßt und nur durch polizeiliche und wirtschaftspolitische Maßnahmen ordnend eingreift, sei es, daß er selbst wirtschaftlich handelt, indem er mit den privaten Unternehmen in Konkurrenz tritt oder einzelne Wirtschaftszweige monopolistisch betreibt.⁶⁾

Dem hemmungslosen Eingriff des Staates in die Wirtschaft steht nun aber im schweizerischen Recht der Grundsatz der Handels- und

werden, wie beispielsweise der Beitrag an den Unterhalt der Kleinkinderschule, an den Bau des Bahnhofgebäudes, an die Errichtung der Badeanstalt «Forren» usw.

²⁾ Vergleiche S. 49.

³⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 228 f.

⁴⁾ Vergleiche *J. Binder*, Die rechtliche Stellung des aargauischen Elektrizitätswerkes S. 10 f.

⁵⁾ Man spricht deshalb heute auch vom sozialen Rechtsstaat. Vergleiche *W. Kägi*, Rechtsstaat, Sozialstaat, sozialer Rechtsstaat, S. 129 ff. *Binder*, a. a. O.

⁶⁾ Vergleiche *P. Hagmann*, Die Rechtsstellung der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde im Kanton Solothurn S. 9, *Binder*, a. a. O. S. 16.

Gewerbefreiheit, wie er auch in den neuen Wirtschaftsartikeln für den ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet ist, entgegen (Artikel 31 Absatz 1 BV).⁷⁾ ⁸⁾ Handels- und Gewerbefreiheit bedeutet Konkurrenzfreiheit, freie Privatwirtschaft.⁹⁾ Ein wirtschaftlich Tätigwerden des Gemeinwesens — uns beschäftigt im Folgenden nur dieser Eingriff des Staates in die Wirtschaft! — ist deshalb an gewisse Voraussetzungen rechtlicher Natur gebunden. Worin diese Voraussetzungen bestehen, die dem Staat erlauben sollen, selbst zu wirtschaften, ist in der Literatur umstritten und auch in der Praxis nicht eindeutig bestimmt.¹⁰⁾ Dem Sinn der Handels- und Gewerbefreiheit widersprechend ist sicher die Auffassung, die BV biete nur einen rechtlichen, nicht auch einen tatsächlichen Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit,¹¹⁾ und jedes Gemeinwesen könne faktisch ungehindert am Wirtschaftsleben teilnehmen.¹²⁾ Zu weit geht m. E. aber auch die neuestens vertretene Auffassung, daß ein Gemeinwesen erst wirtschaftlich tätig werden dürfe, wenn es eine *verfassungsmäßig begründete*, öffentliche Aufgabe zu erfüllen habe.¹³⁾ Damit wäre ein großer Teil der heute vom Staate oder seinen Unterabteilungen betriebenen Wirtschaftstätigkeiten im Widerspruch zu Artikel 31 Absatz 1 BV.¹⁴⁾ Der vernünftige Umfang der durch Artikel 31 Absatz 1 BV dem Gemeinwesen auferlegten Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit ist wohl der, daß ihm jede wirtschaftliche Tätigkeit untersagt ist, sofern sie nicht dem öffentlichen Wohl dient.¹⁵⁾

7) Denn wenn auch der Bund durch die neuen Wirtschaftsartikel einige Brechen in das Freiheitsrecht geschlagen hat (vergleiche dazu *Giacometti*, Die Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln, Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht S. 177 f. und *Binder*, a. a. O. S. 14 ff.), so sind doch die Kantone nach wie vor an den Grundsatz gebunden.

8) Nach Art. 31ter Abs. 2 kann jedoch der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeit gemäß Art. 31 bis auch die Kantone zur Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit ermächtigen.

9) Vergleiche H. *Huber*, Die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre heutige Bedeutung, S. 1 ff.

10) Vergleiche *Hagmann*, a. a. O. S. 9 ff., 15 ff., 20 ff., *Binder*, a. a. O. S. 17, BGE zit. bei *Hagmann* S. 15 f., Anmerkung 10—19.

11) Vergleiche *Frank*, Gewerbefreiheit und öffentliche Unternehmen S. 23, *Engelberger*, Die Zulässigkeit des Verteilungsmonopols in der Elektrizitätswirtschaft nach Bundes- und kantonalem Recht, Diss. Zürich 1938, S. 46 ff., *Hühnerwadel*, Ueber die Organisation der selbständigen öffentlichen Unternehmen des Kantons Zürich, S. 21.

12) Vergleiche die Widerlegung dieser Ansicht bei *Binder* a. a. O. S. 16 f.

13) Mit Ausnahme des Fiskus vertreten von *Binder* a. a. O. S. 17.

14) Auch das EWA und das Wasserwerk sind nicht verfassungsmäßig begründet.

15) Mit Ausnahme des Fiskus. Soweit der Staat nämlich als Fiskus auftritt ist

Umstritten ist im Besondern die Zulässigkeit staatlicher Monopole. Ein solches liegt vor, wenn das Gemeinwesen die private Konkurrenz durch Hoheitsverbot eliminiert (rechtliches Monopol) oder aber durch Ausnützung seiner überlegenen Stellung die Tätigkeit der Privaten tatsächlich einschränkt oder völlig unterbindet (faktisches Monopol).¹⁶⁾ Nach *Fleiner*¹⁷⁾ sind rechtliche Monopole nur als Polizeimonopole, faktische, soweit sie im öffentlichen Interesse liegen, zulässig, nach *Burckhard*,¹⁸⁾ sofern sie aus Gründen des öffentlichen Wohls eingeführt werden.¹⁹⁾

Praktisch führen m. E. beide Ansichten zum gleichen Ergebnis, da der Unterschied zwischen rechtlichem und faktischem Monopol bedeutungslos ist, so daß allgemein das öffentliche Interesse entscheidet, ob das Gemeinwesen als solches in einem Wirtschaftszweig tätig werden darf, oder nicht. Da das öffentliche Interesse aber kein allgemein gültiges Kriterium darstellt, muß im Einzelfall über die Zulässigkeit entschieden werden.²⁰⁾

Da die Wasserversorgung und die Elektrizitätsversorgung zweifellos im öffentlichen Interesse liegen, wird nach der heutigen Praxis den Gemeinden das Recht zugesprochen, die Wasser- und Elektrizitätsversorgung zu monopolisieren.²¹⁾ Tatsächlich löst denn auch die Feuerschaugemeinde diese beiden wirtschaftlichen Aufgaben monopolistisch.

Fräglich ist, wie weit die Gemeinde ihr Monopol in der Wasser- und Elektrizitätsversorgung auf damit zusammenhängende wirtschaftliche Tätigkeiten ausweiten darf, m. a. W., welche Geschäfte noch im Begriff des «öffentlichen Interesses» eingeschlossen sind. Am deutlichsten stellt sich die Frage beim sogenannten *Installationsmonopol*, das die Gemeinde in den Artikeln 12 und 16²²⁾ des

seine wirtschaftliche Betätigung unbegrenzt zulässig. Vergleiche dazu *Hagmann* a. a. O. S. 21.

¹⁶⁾ Ueber den Monopolbegriff vergleiche *Hagmann* S. 9 f.

¹⁷⁾ *Fleiner*, Bundesstaatsrecht S. 382.

¹⁸⁾ *Burckhardt*, Kommentar zur BV S. 228.

¹⁹⁾ Ueber den Streit der verschiedenen Ansichten und die Stellungnahme des Bundesgerichtes vergleiche *Hagmann*, a. a. O. S. 11 ff.

²⁰⁾ Tatsächlich geht denn auch das Bundesgericht diesen Weg, vergleiche «Die Praxis des Bundesgerichtes . . .» bei *Hagmann* S. 15 f.

²¹⁾ Vergleiche BGE 58 I 294; grundsätzliche Entscheide 1945 S. 13, ZSBl 46 Seite 95.

²²⁾ Vergleiche Art. 12 des Reglementes über die Abgabe elektrischer Energie: «Die Arbeiten an Hausinstallationen umfassen: Neuinstallationen, Erweiterungen, Umänderungen und Reparaturen. Solche Arbeiten dürfen nur durch das Werk oder die von ihm konzessionierten Installateure ausgeführt werden.»

Die Beschaffung von Lampen, elektrischen Apparaten, Motoren usw. ist den Abonnenten dagegen freigestellt. Das Werk begnügt sich mit der Aufstellung von Sicherheitsvorschriften für die betr. Geräte.

Reglementes über die Abgabe der elektrischen Energie und Artikel 4 des Reglementes betreffend die Abgabe von Wasser im Feuerschaukreis Appenzell für sich beansprucht. Nur die von der Feuerschaukommission konzessionierten Installateure dürfen die Hausinstallationen, beziehungsweise Anschlußleitungen an das Wasserwerk erstellen. Während auch heute noch Artikel 4 des Reglementes über die Wasserabgabe den fachgemässen Anschluß der Wasserleitungen an das Leitungsnetz des Wasserwerkes und damit den Schutz der Konsumenten bezweckt — also im öffentlichen Interesse liegt —, ist diese Argumentation bei den elektrischen Installationen schon bedeutend zweifelhafter geworden. Sicher lag die Betätigung dieses Geschäftszweiges durch die Gemeinde ursprünglich im Interesse der Konsumenten und die Konzessionierung der Installateure erstrebte eine zuverlässige Durchführung der Hausinstallationen. Heute aber, da für Elektro-Installateure der eidgenössische Fähigkeitsausweis verlangt ist, wird die Feuerschaukommission kaum behaupten können, die Sache noch besser zu verstehen als die Prüfungskommission.²³⁾

Trotzdem läßt das Bundesgericht das Installationsmonopol auch bei elektrischen Hausinstallationen zu, indem es den Begriff des öffentlichen Interesses sehr extensiv interpretiert: «Es ist nicht ausgeschlossen, daß auch Rücksichten auf die richtige Verwaltung eines Gemeinwesens mitsprechen. So ist die Konsolidierung eines solchen Unternehmens und die Sorge für einen angemessenen Ertrag ebenfalls ein öffentliches Interesse, das in Betracht gezogen werden darf, wenn es sich darum handelt, den zulässigen Umfang einer Beschränkung des freien Gewerbebetriebes zu bestimmen, dies jedenfalls dann, wenn es sich wie hier im Grunde nicht um einen unmittelbaren Eingriff in die Gewerbefreiheit handelt, sondern nur um eine Nebenwirkung der Ausdehnung eines Gemeindebetriebes auf einen damit zusammenhängenden Zweig der für die Versorgung der Gemeinde mit Elektrizität erforderlichen Arbeiten und Lieferungen.»²⁴⁾

Auch die Uebertragung der Konzession auf nur einen oder eine beschränkte Zahl Dritter läßt das Bundesgericht zu, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt,²⁵⁾ «doch ist die Verweigerung der Konzession an einen Bewerber, der die im polizeilichen Interesse aufgestellten Bedingungen erfüllt, mit der Begründung, es bestünden schon genügend Installateure, rechtswidrig».²⁶⁾

²³⁾ Vergleiche dazu *Binder*, a. a. O. S. 35 und die dort zit. Bundesgesetze.

²⁴⁾ BGE 47 I 254.

²⁵⁾ Vergleiche BGE 41 I 373.

²⁶⁾ BGE 39 I 187.

2. Organisationsform und Zweck des Wasser- und Elektrizitätswerkes

Will das Gemeinwesen wirtschaftlich tätig werden, dann muß es die Erzwingung seiner Wirtschaftsnormen einer bestimmten Organisation übertragen.²⁷⁾ Dabei kann es zur Erfüllung seiner Wirtschaftsaufgaben eigene Organisationsformen des öffentlichen Rechtes schaffen, oder aber die Gesellschaftsformen des Privatrechtes benutzen. Ob ein solches Unternehmen ein öffentlich-rechtliches oder ein privatrechtliches ist, entscheidet letztlich die interne Organisation des Unternehmens selbst.²⁸⁾ Je nach der Organisationsform unterstehen seine Rechtsbeziehungen dem öffentlichen oder dem Privatrecht.²⁹⁾

Für die Organisation der öffentlichen Unternehmen können alle privatrechtlichen Gesellschaftsformen verwendet werden. Die weit- aus häufigste Rechtsform bildet jedoch die Aktiengesellschaft. Als Organisationsform des öffentlichen Rechtes kommt vor allem die Anstalt in Frage.³⁰⁾ Die Anstalt erfüllt stets einen fest umschriebenen Teil staatlicher Verwaltungstätigkeit. Sie ist an das objektive Recht gebunden und erhält ihre Zweckbestimmung von außen. Die Anstaltsorgane haben diesen von außen bestimmten Zweck zu vollziehen und können durch eigenen Willensentschluß keine Zweck- änderung herbeiführen.³¹⁾ Die Anstalt als Teil der staatlichen Ver- waltung unterscheidet sich somit vom Fiskalunternehmen, dessen Zweck auf Gewinnerzielung gerichtet ist. Sie kann umschrieben werden als ein Bestand von persönlichen und sachlichen Mitteln mit dem Zweck, nach verwaltungsmäßigen Grundsätzen den Privaten wirtschaftliche (und kulturelle) Güter bereitzuhalten.³²⁾

Je nachdem sie nur wirtschaftlich oder auch rechtlich eine Ein- heit bilden, unterscheidet man sogenannte selbständige und unselb-

²⁷⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 127 ff.

²⁸⁾ *Derselbe* a. a. O. S. 314 ff. *Binder*, Die rechtliche Stellung des AEW S. 21.

²⁹⁾ Ueber die Organisation der öffentlichen Unternehmen vergleiche *Hug*, Die rechtliche Organisation der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemein- de, Festgabe für Fleiner 1937, S. 131 ff.

³⁰⁾ Die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Organisationsform der ö.-r. Un- ternehmen wird im Folgenden bewußt beiseitegelassen. Vergleiche aber *Hug* a. a. O.

³¹⁾ Vergleiche *Hagmann*, Die Rechtsstellung der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde im Kanton Solothurn, S. 27, *Binder* a. a. O. S. 22.

³²⁾ Die Renditefrage spielt deshalb nur eine zweitrangige Rolle. Die Anstalt hat ihren Zweck zu erfüllen, ob sie rentiert oder nicht. Rentiert das Unter- nehmen nicht, dann können die gesetzlichen Bestimmungen geändert werden (Tarife, Betriebsform usw.). Die oben gegebene Umschreibung schließt allerdings nicht aus, daß auch die Anstalt Gewinne erzielen dürfe. Dieser kann aber nie Haupt- zweck, sondern nur Nebenzweck sein (vergleiche *Hagmann* a. a. O. S. 28, *Binder* a. a. O. S. 22).

ständige Anstalten. Die selbständigen Anstalten besitzen eigene Rechtspersönlichkeit, was sich sowohl im Rechtsverkehr mit den Anstaltsbenützern wie auch gegenüber dem Gründergemeinwesen äußert. Der Staat haftet grundsätzlich nicht mehr für die Verpflichtungen, die dieses Unternehmen eingeht. Da ZGB Artikel 59 Absatz 1 die öffentlichen Anstalten dem Recht der Kantone überweist, in Innerrhoden die Rechtspersönlichkeit aber erst mit der Verleihung durch den Großen Rat entsteht,³³⁾ steht die Errichtung selbständiger Anstalten nicht in der freien Verfügung der Gemeinden.

Die unselbständige Anstalt bleibt dagegen der allgemeinen Verwaltungsorganisation des Gemeinwesens eingegliedert. Sie besitzt keine Rechtspersönlichkeit und ist rechtlich nichts anderes als eine Abteilung eines Verwaltungszweiges des Gründergemeinwesens. Die Verselbständigung besteht nur in einer mehr oder weniger großen technischen Abhängigkeit gegenüber der übrigen Verwaltung. Für alle Tätigkeiten haftet das Gemeinwesen wie für jede ordentliche Verwaltungstätigkeit.

Analog dem Gemeinwesen besitzt auch das Unternehmen des Gemeinwesens einen einheitlichen Zweck. Dieser ist dann ein öffentlicher, wenn das Unternehmen direkt eine öffentliche Aufgabe erfüllt.³⁴⁾ Wann eine öffentliche Aufgabe vorliegt, kann allgemein nicht gesagt werden, da sich der Begriff des öffentlichen Interesses zeitlich und örtlich wandelt. Nur die Ueberprüfung aller rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse kann entscheiden, ob im Einzelfall ein öffentlicher oder nur ein fiskalischer Zweck vorhanden ist.³⁵⁾

Die Bestimmung des Zweckes und der Organisationsform des *Wasserwerkes* bietet keine Schwierigkeiten. Das Wasserwerk verfolgt seit seiner Gründung den einzigen Zweck, den Feuerschaukreis mit gutem und möglichst billigem Trink- und gewerblichem Wasser zu versorgen. Das Wasserwerk bildet hiezu kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift ³⁶⁾ einen Verwaltungszweig der Feuerschaugemeinde, Aufsicht und Verwaltung liegen in den Händen der Feuerschaukommission. Es ist somit direkt dem Gemeindeorganismus eingegliedert und stellt kraft öffentlichen Rechts einen Teil der Gemeinde dar. Eigene Rechtspersönlichkeit kommt ihm nicht zu. Das Wasserwerk erfüllt alle Merkmale der unselbständigen Anstalt.

³³⁾ Vergleiche S. 51.

³⁴⁾ Vergleiche *Binder a. a. O.* S. 27.

³⁵⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 55.

³⁶⁾ Vergleiche Art. 1 des Reglementes betr. die Abgabe von Wasser im Feuerschaukreis Appenzell.

Etwas unklarer liegen die Verhältnisse beim *Elektrizitätswerk*. Da es jährlich bedeutende Ueberschüsse erzielt ³⁷⁾ und die Organisationsform nirgends ausdrücklich festgelegt ist, könnte man geneigt sein, es als Fiskalunternehmen, das auf privatrechtlicher Grundlage betrieben wird, zu betrachten.³⁸⁾ Dieser Auffassung muß m. E. folgendes entgegengehalten werden: allgemein gilt für alle jene Fälle, bei denen es schwerfällt zu unterscheiden, ob ein Unternehmen öffentliche oder fiskalische Zwecke erfüllt, daß zwischen den beiden Zwecken nach Gewicht und Bedeutung abgewogen werden muß. Dabei ist nebst der Berücksichtigung der rechtlichen Bestimmungen auch auf das tatsächliche Geschäftsgebahren abzustellen.

Schon die Gründungsgeschichte des Elektrizitätswerkes und die Gründung selbst weisen nun aber auf den öffentlichen Zweck des Unternehmens hin.³⁹⁾ Das Werk ist einzig und allein deswegen entstanden, um das Dorf Appenzell mit elektrischer Energie zu möglichst günstigem Tarif zu versorgen. Daß das Werk eine derart gute Entwicklung nehmen und in der Lage sein werde, die Feuerschausteuern unnötig zu machen — d. h. den Aufwand der übrigen Verwaltungszweige zu decken — und darüber hinaus eine gänzliche Abschreibung des Betriebes in 40 Jahren zu ermöglichen, konnte man damals nicht voraussehen. Das Elektrizitätswerk wurde nur so berechnet, daß die Betriebseinnahmen zur Deckung der Ausgaben und einer angemessenen Amortisation ausreichen sollten. Aus der Tatsache allein, daß das Werk heute Gewinn abwirft, kann deshalb noch nicht geschlossen werden, daß es ein Fiskalunternehmen sei, auch ein Gemeindeunternehmen muß mit seinen Gütern «wirtschaftlich und kaufmännisch haushalten, soweit das im Rahmen der öffentlichen Zwecksetzung möglich ist».⁴⁰⁾ Das Werk hat denn auch in seinem tatsächlichen Geschäftsgebahren ständig den genannten öffentlichen Zweck verfolgt, und daß der Energietarif trotz der beachtlichen Ueberschüsse nicht noch mehr gesenkt wurde, geschah einzig aus der Ueberlegung, das Unternehmen möglichst kräftig zu machen und um finanziell bereit zu sein für den Bau eines neuen großen Kraftwerkes.

³⁷⁾ Vergleiche Tabelle S. 46.

³⁸⁾ Tatsächlich besteht denn auch vielfach die Ansicht, das EWA sei ein gewerbliches Unternehmen und auch die Standeskommission legte einem Entscheid über eine Konzessionsverleihung diese Auffassung zu Grunde. Vergleiche Protokoll der Standeskommission, 24. Dezember 1910 — 12. Oktober 1912, S. 356 ff., i. S. Wartmann/Feuerschaukommission, wegen Verweigerung der Installationskonzession.

³⁹⁾ Vergleiche S. 40 ff.

⁴⁰⁾ Vergleiche *Binder a. a. O.* S. 30.

Als Unternehmen mit öffentlichem Zweck und der gleichen Organisation wie das Wasserwerk ist das EWA somit ebenfalls eine Anstalt und zwar eine unselbständige, da es keine rechtliche Persönlichkeit besitzt und die Gemeinde wie für die übrige Verwaltung haftet.

Mit der Feststellung, daß beide Gemeindebetriebe unselbständige Anstalten darstellen, ergibt sich — nebst den unter dem allgemeinen Begriff der Anstalt gegebenen Merkmalen und den, beim Benützungsverhältnis zu erwähnenden Folgerungen —, daß eine Auflösung der beiden Betriebe nur durch Gemeindebeschluß und nur im Sinne des öffentlichen Wohls möglich wäre. Fiskalüberlegungen (Defizite!) dürften dabei keine Rolle spielen, die Gemeinde hätte die Möglichkeit, ihre Reglemente zu ändern. Daraus ergibt sich aber, daß Bestand oder Nichtbestand nicht vom Zugriff der Gläubiger abhängen kann. Forderungen gegen die beiden Betriebe können nur gegen die Gemeinde selbst geltend gemacht werden und nur auf dem Wege der Betreibung und Pfändung,⁴¹⁾ wobei einer Verwertung schwerwiegende Hindernisse entgegenstehen würden. Die Herrschaft des Privatrechtes über öffentliche Sachen hört nämlich dort auf, wo der öffentliche Dienst der Sache beginnt.⁴²⁾ Die privatrechtlichen Eigenschaften des Eigentums können sich nur soweit entfalten, als dabei die öffentliche Zweckbestimmung gewahrt wird. Eine Pfändung von öffentlichen Sachen, wie sie die Gemeindewerke darstellen, wäre deshalb nicht möglich, durch die Pfandverwertung dürfte ihre öffentliche Zweckgebundenheit nicht verloren gehen. Für einen Pfandgläubiger würde somit nur das nackte Eigentum heraussehen.

3. Das Benützungsverhältnis

Unter dem Benützungsverhältnis sei hier die rechtliche Beziehung der beiden Anstalten zu ihren Abonnenten verstanden.⁴³⁾ Im allgemeinen nimmt die moderne verwaltungsrechtliche Doktrin an, daß die Beziehungen der öffentlichen Anstalten zu ihren Benützern öffentlich-rechtlich auszugestalten sind, sofern durch das anstaltliche Unternehmen kein Gewerbe betrieben wird; denn die Anstalt

⁴¹⁾ Appenzell I. Rh. besitzt keine Spezialerlasse über die Betreibung von Gemeinwesen und anderer ö.r. Körperschaften, weshalb die subsidiäre Ordnung des SchKG Platz greift. Vergleiche E. Blumenstein, Das schweiz. Schuldbetreibungs- und Konkursrecht S. 24 und 140.

⁴²⁾ Vergleiche Fleiner, Institutionen S. 358.

⁴³⁾ Vergleiche Hagmann a. a. O. S. 66 ff., Binder a. a. O. S. 75 ff., Hühnerwadel a. a. O. S. 112 ff., ferner Nawiasky, Das Rechtsverhältnis zwischen den öffentlichen Betrieben und ihren Benützern, SJZ 36 S. 197 ff.

hat ihre öffentlichen Aufgaben nach sachlich-richtigen Grundsätzen zu erfüllen, sie vollzieht öffentliche Verwaltungstätigkeit und ist an Artikel 4 BV gebunden. Sie muß bei gleichen Voraussetzungen allen Bürgern die Anstaltsnutzung gewähren. Sie kann nicht willkürlich, d. h. durch Vertrag ihren Partner auslesen und den Inhalt der Leistung bestimmen; denn zu was sie kraft öffentlichen Rechts — das ist aber zwingend ⁴⁴⁾ — verpflichtet ist, darüber kann sie keine willkürlichen Verträge mit Privatpersonen abschließen.⁴⁵⁾

Nicht alle Rechtsbeziehungen einer Anstalt sind jedoch anstaltlich, d. h. öffentlich-rechtlich. Anstaltlich ist nur das Nutzungsverhältnis für jene Leistungen, die den eigentlichen Zweck der Anstalt bilden, die sogenannten begriffswesentlichen Geschäfte. Ueber Leistungen, die von der Anstalt aus freiem Willen und aus Gründen einer zweckmäßigen Verwaltung erbracht werden (nicht begriffswesentliche Geschäfte), kann das Unternehmen, wie jeder Privatmann, Verträge abschließen. Es untersteht für diese Tätigkeit dem Privatrecht.⁴⁶⁾

Wenn auch diese Erkenntnis in der Praxis noch lange nicht überall verwirklicht ist — es unterstehen noch eine ganze Reihe von eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeanstalten dem Privatrecht ⁴⁷⁾ — so bezeichnet doch das Bundesgericht durchgehend das Benützungsverhältnis der öffentlichen Wasserwerke als öffentlich-rechtliches,⁴⁸⁾ das Gleiche gilt für die öffentlichen Elektrizitätswerke, sofern die Unternehmen mit Amtsgewalt ausgestattet sind.⁴⁹⁾

Welches sind nun die begriffswesentlichen Geschäfte der beiden Gemeindebetriebe?

Der Hauptzweck des *Wasserwerkes* ist, wie wir bereits festgestellt haben, die Versorgung der Feuerschaugemeinde mit Wasser. Die wirtschaftliche Tätigkeit, welche die Gemeinde zur Lösung dieser Aufgabe entfaltet, ist somit ein begriffswesentliches Geschäft mit allen daraus sich ergebenden rechtlichen Folgen. Das Rechtsverhältnis untersteht dem öffentlichen Recht. Das Reglement bezeichnet es nicht direkt, wohl aber indirekt als solches. In der Ordnung der Wasserabgabe sagt es nämlich, daß — im Gegensatz zur Abgabe im

⁴⁴⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 26 ff.

⁴⁵⁾ *Derselbe* a. a. O. S. 67 f.

⁴⁶⁾ Vergleiche *Hagmann*, a. a. O. S. 66, *Binder*, a. a. O. S. 77 f.

⁴⁷⁾ SBB, Kantonalbanken, Badeanstalten usw. Ueber die Gründe dieser Ordnung vergleiche *Binder* a. a. O. S. 77.

⁴⁸⁾ Vergleiche *Giacometti*, Grenzziehung S. 43, BGE 34 II 791, 44 II 54 und 313, 48 II 417.

⁴⁹⁾ Vergleiche BGE 43 II 545 in Verbindung mit 38 I 63, BGE 48 II 417. Uebersicht der Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtssprechung bei *Hagmann* a. a. O. S. 69, *Binder* a. a. O. S. 80.

Feuerschaukreis, wie geschlossen werden muß! «die Wasserabgabe außerhalb des Feuerschaukreises Sache vertraglicher Abfindung ist». Das Reglement ist denn auch typisch hoheitlich ausgestattet — in Artikel 16 sind die Strafen bei Widerhandlungen gegen das Reglement festgesetzt — und, obwohl der Erlaß in der Kompetenz der Feuerschaukommission gestanden hätte, durch Dunkebeschluß in Kraft gesetzt worden.⁵⁰⁾

Fraglich ist dagegen, ob unter dem Begriff der Wasserversorgung nur die Versorgung mit Trinkwasser oder auch die Lieferung von gewerblichem Wasser zu verstehen sei. Das Reglement über die Wasserabgabe nimmt dazu nicht Stellung. M. E. stellt die Lieferung von gewerblichem Wasser kein begriffswesentliches Geschäft des Werkes dar, dessen Lieferung fällt nicht mehr unter den Zweck der Wasserversorgung der Gemeinde und es bestehen auch keine Gründe öffentlich-rechtlicher Natur, welche der Gemeinde die Pflicht auferlegen, Wasser zu reinen Industrie- und Gewerbebezwecken an die Einwohner abzugeben. Die Gemeinde ist denn auch bei diesem Geschäft nicht monopolistisch tätig. Ueber die Lieferung gewerblichen Wassers steht somit der Gemeinde das freie Vertragsrecht zu, welches das OR den Vertragsparteien eingeräumt hat.

Zu den begriffswesentlichen Geschäften des *Elektrizitätswerkes* gehört die Versorgung des Feuerschaukreises mit billiger elektrischer Energie. Gerade deswegen wurde ja das EWA gegründet. Nicht begriffswesentlich ist dagegen das Installations- und Verkaufsgeschäft des Werkes. Diese Geschäftszweige ergeben sich nicht direkt aus dem Anstaltszweck, das EWA könnte seinen Zweck auch erreichen, ohne Installationen durchzuführen und Verkaufsgeschäfte zu tätigen. Installationen und Verkaufsgeschäfte unterstehen somit dem Privatrecht.

Da nun vielfach heute noch die Ansicht besteht, auch die begriffswesentlichen Geschäfte des EWA unterstünden dem Privatrecht, das Bundesgericht aber annimmt, das Benützungsverhältnis eines öffentlichen Elektrizitätswerkes sei dann ein öffentliches, wenn das Unternehmen mit Amtsgewalt ausgestattet ist,⁵¹⁾ ist zu untersuchen, ob das Reglement die Abgabe elektrischer Energie hoheitlich, also anstattlich, oder privatrechtlich ordnet. Es ist abzuklären, welche Merkmale für privatrechtliche, und welche für öffentlich-rechtliche Nutzung sprechen.⁵²⁾

⁵⁰⁾ Vergleiche Schlußabsatz des Reglementes über die Wasserabgabe im Feuerschaukreis Appenzell.

⁵¹⁾ Vergleiche die unter Anmerkung 49 zit. Entscheide.

⁵²⁾ Daß das Werk nach der Rechtsdoktrin als öffentliche Anstalt seine begriffswesentlichen Geschäfte öffentlich-rechtlich gestalten *sollte*, erachten wir

Für die Annahme, das Benützungsverhältnis des Elektrizitätswerkes unterstehe dem Privatrecht, sprechen nun folgende Gründe: Das Reglement braucht für das Nutzungsverhältnis fast durchgehend den Ausdruck «Vertrag», und wenn es auch für Strombezüger von weniger als 12 kW in der Regel keine besondern Energielieferungsverträge vorsieht, so betrachtet es doch das Rechtsverhältnis als Vertrag. «Das Werk hat aber das Recht, in jedem Einzelfall den Abschluß eines Vertrages vorzuschreiben oder vom Bezüger die schriftliche Anerkennung des Reglementes und der Tarife zu verlangen.»⁵³⁾ Für die privatrechtliche Beurteilung der Rechtsbeziehungen zwischen EWA und Konsumenten könnte auch der ordentliche zivile Rechtsschutz herangezogen werden.

Dem muß entgegengehalten werden: Die Natur eines Rechtsverhältnisses kann nicht ausschließlich nach der Terminologie beurteilt werden. Voraussetzung für einen Vertrag ist die rechtliche Gleichstellung der Parteien. «Wo ein Rechtssubjekt hoheitlich auftritt, ist kein Platz mehr für das Privatrecht.»⁵⁴⁾ Die Gleichstellung ist aber beim Nutzungsverhältnis des EWA nicht durchgeführt. Das Rechtsverhältnis zwischen Abonnet und Werk entsteht nicht auf Grund freier, privater Abmachung, es gelten die Bestimmungen des Reglementes über die Abgabe der elektrischen Energie, der Tarife und des Normalvertrages. Der Benützer hat nur die Möglichkeit, die festgesetzten Bedingungen anzunehmen oder aber auf Energielieferung zu verzichten. Da das Werk ein faktisches Monopol ausübt, ist der Benützer wirtschaftlich dem Werk ausgeliefert. Das Werk, beziehungsweise die Feuerschaugemeinde setzt denn auch durch den Erlaß des Reglementes einen Hoheitsakt, es sucht eine im öffentlichen Wohl gelegene Aufgabe zu verwirklichen. Das zeigt sich deutlich in verschiedenen Bestimmungen des Reglementes:

- Nach Abschnitt 9 des Reglementes behält sich das Werk vor, «jederzeit unter Beobachtung einer Anzeigefrist von drei Monaten» das Reglement und die Tarifbestimmungen zu ändern, ein Vorbehalt, der kaum mit einem Vertrag, an welche beide Parteien gebunden sind, in Einklang gebracht werden kann.
- Von Arbeiten in der Nähe von Leitungen, wie Baumfällen, Sprengungen usw., welche den Betrieb der Anlage gefährden,

als unbestritten. Da die Praxis aber nicht immer so konsequent und folgerichtig wie die Theorie ist und oft eigene Wege geht, müssen wir das Rechtsverhältnis in concreto untersuchen.

⁵³⁾ Vergleiche Art. 1 Abs. 3 des Reglementes.

⁵⁴⁾ Vergleiche *Fleiner*, Institutionen S. 5 f.

hat der Ausführende dem Werk rechtzeitig Mitteilung zu machen; ein typisch anstaltspolizeiliches Gebot!

- In Artikel 2 schränkt das Reglement die Haftung des Werkes für den wegen fahrlässiger Unterbrechung entstandenen Schaden in einer Weise ein, wie das im Privatrecht, wo sich die Parteien gleichberechtigt gegenüberstehen, nicht möglich ist.⁵⁵⁾
- Die Artikel 23 und 24 enthalten Strafbestimmungen für Fälle der Reglementsübertretung. Damit wird wohl am deutlichsten kund, daß das Unternehmen mit Amtsgewalt ausgestattet ist, beziehungsweise die Gemeinde bei der Elektrizitätsversorgung hoheitlich auftritt und somit das ganze Benützungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht.

Auch das Argument, die Rechtsbeziehungen zwischen Abonnent und EWA unterstünden der zivilrechtlichen Beurteilung, kann nicht verfangen; denn aus der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte kann nicht auf die Rechtsnatur eines Rechtsverhältnisses geschlossen werden. Auch öffentlich-rechtliche Verhältnisse unterstehen, soweit es sich um vermögenswerte Leistungen handelt, noch heute vielfach den Zivilgerichten, eine Folge des bessern Schutzes der Rechtsunterworfenen durch die ordentlichen Gerichte.⁵⁶⁾ Die Zuständigkeit der Zivilgerichte besagt höchstens, daß das Nutzungsverhältnis der öffentlichen Anstalten vielleicht einmal privatrechtlich beurteilt wurde.⁵⁷⁾

Im Anschluß an die Bestimmung der begriffswesentlichen Geschäfte der beiden Werke und deren Rechtsnatur muß noch die Sonderordnung erwähnt werden, daß sowohl das Wasser- wie das Elektrizitätswerk ihre wirtschaftlichen Güter auch außerhalb des Feuerschaukreises abgeben. Da die Feuerschaugemeinde außerhalb ihres Hoheitsgebietes kein Imperium ausübt, also nicht mit Amtsgewalt auftreten kann und somit nicht als Anstalt, sondern wie ein privates Unternehmen handelt, gehört die Wasser- und Energielieferung an Bezüger, die außerhalb des Feuerschaukreises wohnen, nicht zu den begriffswesentlichen Geschäften der Unternehmen. Das Zivilrecht ist in vollem Umfang auf diese Benützungsverhältnisse anzuwenden und die Konsequenzen, die im Folgenden für das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis gezogen werden, finden keine Anwendung.

⁵⁵⁾ Vergleiche *Binder*, a. a. O. S. 90.

⁵⁶⁾ Vergleiche die neue kant. ZPO, Art. 41 in Verbindung mit Art. 1, wo ausdrücklich öffentlich-rechtliche Streitsachen den Zivilgerichten zugewiesen werden.

⁵⁷⁾ Vergleiche *Binder* a. a. O. S. 78.

Das öffentlich-rechtliche Benützungsverhältnis wird durch einen Verwaltungsakt begründet, der sich rechtlich als Verfügung darstellt. Die Zustimmung des Benützers — die regelmäßig in seinem Antrag enthalten ist — bildet nur die gesetzliche Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit der Verfügung.⁵⁸⁾

In der Gewährung der Anstaltsnutzung sind die beiden Unternehmen an Artikel 4 BV gebunden, d. h. wenn die vom Reglement geforderten Voraussetzungen zutreffen, muß die Anstaltsleistung gewährt werden, die Anstalten unterstehen dem allgemeinen Zulassungszwang. Der Anspruch der Einzelnen auf Zulassung ist nicht ein subjektives öffentliches Recht, sondern eine Reflexwirkung des objektiven Rechts. Der einzelne kann somit nur soweit auf Anstaltsleistung rechnen, als die Leistungsfähigkeit der Anstalt auf ordnungsgemäßen Betrieb reicht.⁵⁹⁾

In engem Zusammenhang mit dem Zulassungszwang steht die sogenannte *Stromsperre*, wie sie Artikel 22 des Reglementes über die Energieabgabe wegen Nichtbezahlung der Stromrechnung vorsieht, sowie der *Entzug des Wassers* nach Artikel 16 des Reglementes über die Wasserabgabe. Es fragt sich nämlich, ob die Feuerschau das Recht habe, Bezüglern, die nicht mehr zahlen können, ihre Leistungen zu entziehen. Wasser und Elektrizität⁶⁰⁾ sind heute zu Lebensnotwendigkeiten geworden. Soll nun eine öffentliche Fürsorgeanstalt, die zu dem Zwecke gegründet worden ist, eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, Gemeininteressen zu befriedigen — gleich wie ein gewerbliches Unternehmen, dessen Hauptprinzip die Rendite ist! — das Recht haben, dem Einzelnen ein unentbehrliches Gut schon zu entziehen, weil er in Zahlungsnot geraten ist, vielleicht noch unverschuldet? Praxis und Theorie verneinen die Zulässigkeit der Strom- und vor allem der Wassersperre,⁶¹⁾ denn die Abgabe dieser Leistungen an die Gemeindeeinwohner findet ihren Grund in der Sorge für das öffentliche Wohl, «die Gemeinde darf sich deshalb im Einzelfall dieser Aufgabe nicht aus rein vermögensrechtlichen oder fiskalischen Motiven entziehen ... ein solcher Entzug würde eine materielle Willkür darstellen, die mit Erfolg durch den staatsrechtlichen Rekurs angefochten werden könnte».⁶²⁾

⁵⁸⁾ Vergleiche *Hagmann*, a. a. O. S. 71 f.

⁵⁹⁾ Vergleiche *Buck*, Verwaltungsrecht Bd. I S. 57. In diesem Sinne sind die Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 des Reglementes über die Energieabgabe zu interpretieren.

⁶⁰⁾ Darunter ist nur Trinkwasser und Energie für Lichtstrom verstanden.

⁶¹⁾ Vergleiche *Binder* a. a. O. S. 94 ff., *Hagmann* a. a. O. S. 69 f., 74 f. und dort zitierte Literatur.

⁶²⁾ Vergleiche *Blumenstein*, Gutachten zum Entscheid des solothurnischen

Die Benützung der beiden Gemeindeanstalten ist entgeltlich. Das Entgelt ist eine Gebühr, also ein dem Privaten auferlegtes öffentliches Entgelt für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung.⁶³⁾ Ueberschreitet die Höhe der Gebühr die Kosten der staatlichen Leistung, so kann sie zu einer indirekten Steuer werden, was in dieser Rechtsform nicht zulässig ist. Eine als Gebühr erhobene Abgabe kann jedoch erst dann als Steuer bezeichnet werden, wenn das Entgelt für die Benützung der Anstalt «in einem ganz offensichtlichen Widerspruch zu den Aufwendungen des Gemeinwesens steht».⁶⁴⁾ Gebühren können, weil öffentlich-rechtliche Forderungen, nach SchKG Artikel 43 auch gegen Schuldner, die der Konkursbetreibung unterliegen, nur auf dem Wege der Pfändung oder Pfandverwertung geltend gemacht werden.

Streitigkeiten vermögensrechtlicher Natur aus dem Benützungsverhältnis unterstehen nach Artikel 41 Ziffer 3 der ZPO dem zivilen Richter.⁶⁵⁾

3. Die Haftung der Feuerschau für ihre Betriebe

Da die persönliche Haftung der Gemeindeorgane bereits Seite 83 ff. dargestellt wurde, soll in diesem Zusammenhang nur noch kurz auf die Haftung der Feuerschau für ihre Anstalten eingegangen werden.

Unter Haftung versteht man das Einstehenmüssen für einen eingetretenen Schaden. Grundsätzlich erfordert Haftung ein Verschulden. Aus Gründen der Billigkeit und zum Schutze der gefährdeten Dritten tritt neben dieses Haftungsprinzip noch dasjenige der Verursachung, die Kausalhaftung. Sie ist ein Sammelbegriff für all die verschiedenen Haftungsfälle, die nicht aus Vertrag und nicht aus Verschulden eintreten. Grundsätzlich muß die Schadenszufügung widerrechtlich sein. Da das Gemeinwesen als solches nicht widerrechtlich handeln kann,⁶⁶⁾ sondern nur seine Organe, ist die

Regierungsrates Nr. 3170 vom 3. August 1934 in Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, 17 S. 123.

⁶³⁾ Ueber den Unterschied zur Steuer vergleiche *Fleiner*, Institutionen Seite 425 ff.

⁶⁴⁾ Vergleiche *Hagmann*, a. a. O. S. 73, BGE 52 I 51.

⁶⁵⁾ Der Vollständigkeit halber wäre im Folgenden noch auf die sachenrechtliche Stellung der beiden Werke sowie die Bestimmungen der Bundeserlasse über die Schwach- und Starkstromanlagen einzugehen. Da diese Ausführungen aber den Rahmen einer Darstellung der beiden Gemeindewerke als Sachgebiete der Gemeindetätigkeit sprengen würden, sei vergleichsweise auf *Binder* a. a. O. S. 107 ff., 112 ff., 126 ff., und die dort zitierte Literatur hingewiesen.

⁶⁶⁾ Vergleiche *Burckhardt*, Organisation S. 387 ff., *Binder*, a. a. O. S. 102 f.

Haftung des Gemeinwesens immer eine Haftung für das widerrechtliche Handeln der Organe. Grundsätzlich, so haben wir festgestellt, haftet die Feuerschau in Ermangelung einer Spezialordnung nicht für die Tätigkeit ihrer Organe. Artikel 59 ZGB statuiert eine Ausnahme von Artikel 55 ZGB — wonach die iuristische Person für das Handeln ihrer Organe und Hilfskräfte einzustehen hat — und unterstellt die öffentlich-rechtlichen Verbände dem kantonalen Recht.⁶⁷⁾

Der Vorbehalt von Artikel 59 ZGB ist jedoch kein absoluter. Da wo ein öffentliches Unternehmen gewerbliche Funktionen erfüllt,⁶⁸⁾ haftet es, beziehungsweise das Gemeinwesen bei den unselbständigen Anstalten, nach den Regeln des Privatrechtes.⁶⁹⁾ Die wichtigsten Haftungsfälle der Feuerschau für die anstaltliche Tätigkeit ihrer Organe und Hilfskräfte sind deshalb:

- die Haftung nach ZGB Artikel 55 (Verpflichtung der iuristischen Person durch den Abschluß von Rechtsgeschäften und durch sonstiges Verhalten der Organe),
- die Haftung des Geschäftsherrn nach OR Artikel 55, und
- die Haftung des Werkeigentümers nach OR Artikel 58.

Eine spezielle Gefährdungs- und Betriebshaftung der öffentlichen Elektrizitätswerke schafft das Bundesgesetz betreffend die Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 in den Artikel 27 ff. Es ist in diesem Zusammenhang nicht möglich, auf die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes einzugehen, doch sei bezüglich des Umfanges der Haftung in persönlicher und sachlicher Beziehung, sowie über das Verhältnis der Elektrizitätshaftpflicht zur Haftung nach gemeinem Recht auf Binder⁷⁰⁾ verwiesen.

⁶⁷⁾ Vergleiche *Egger*, Kommentar zum ZGB Art. 59 Nr. 11/12. Der Vorbehalt des Art. 59 bezieht sich auf den ganzen Gesetzesabschnitt über die iuristischen Personen, auch auf die Haftung für ihre Organe.

⁶⁸⁾ Der Gewerbebegriff, den wir der öffentlichen Anstalt gegenübergestellt haben, stimmt nicht ohne weiteres mit dem Gewerbebegriff des Art. 61 Abs. 2 OR überein. Ein Gewerbe im Sinne von OR Art. 61 liegt schon vor, wenn diese Tätigkeit in gleicher Weise von einer Privatperson erfüllt werden könnte. Vergleiche *Binder*, a. a. O. S. 105 und dort zitierte Literatur.

⁶⁹⁾ Vergleiche OR Art. 61 Abs. 2.

⁷⁰⁾ Vergleiche *Binder* a. a. O. S. 108 ff.

Schlussbetrachtung

Wir haben versucht, in kurzen Zügen — im Rahmen einer Uebersicht über das innerrhodische Gemeindewesen — die Entwicklung und den rechtlichen Grundriß der Feuerschau darzustellen. In der Schlußbetrachtung sei noch auf die wesentlichen Punkte einer Revision der Rechtsgrundlage hingewiesen.

I. Die eigenartige Geschichte und die Sonderstellung der Körperschaft mögen der Grund sein — nebst einer im Allgemeinen mangelhaften Ausbildung des öffentlichen Rechts in unserem Kanton —, weshalb die Feuerschau auch heute noch nicht die notwendige rechtliche Ordnung *im System der Innerrhodischen Unterabteilungen* erhalten hat. Eine saubere verfassungsrechtliche Normierung würde — zusammen mit einer längst fälligen Totalrevision — nicht nur ein theoretisches Interesse, sondern vor allem ein *praktisches Bedürfnis* befriedigen, erheben sich doch gerade in jüngster Zeit bei der Lösung von Lokalaufgaben (Straßen-, Brunnen-, Kleinkinderschulunterhalt usw.) immer wieder Zweifel über die Zuständigkeit. Des weitern ist eine genaue Regelung der staatlichen Aufsicht, im Interesse der Rechtsunterworfenen (Beschwerdeweg!), eine längst fällige Forderung des Rechtsstaates.

II. Das geltende *Organisationsstatut* datiert aus dem Jahre 1911. Da die Gemeinde seither in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gewaltig an Bedeutung gewonnen hat — vor allem durch die Entwicklung der Elektrizitätsversorgung und des Bauwesens —, sollten die Statuten von Grund auf geändert und den neuen Verhältnissen angepaßt werden. Den ersten Schritt hat die ordentliche Dunke von 1948 mit der Auftragerteilung an die Kommission bereits getan.

III. Insbesondere bei der Darstellung der *Gemeindewerke* gingen wir jeweils von der rechtlichen Doktrin aus und schauten, ob ihr die tatsächlichen Verhältnisse entsprechen. Dabei konnten wir feststellen, daß noch einige Schritte in der Ausbildung der beiden Gemeindewerke zur *Anstalt* zu tun sind, vor allem bei Nutzungsverhältnis. Es wäre zu wünschen, daß im Zusammenhang mit einer Statutenrevision auch diese «Mißklänge» behoben würden.

